UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE

SUR LE

BLOCUS MARITIME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 27 Octobre 1909, à 1 h. 1/2

PAR

XAVIER MARTIN

Président : M. WEISS, *professeur*

Suffragants : MM. LESEUR, *professeur*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *agrégé*

PARIS (V^e^)
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1909

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE

SUR LE

BLOCUS MARITIME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 27 Octobre 1909, à 1 h. 1/2

PAR

XAVIER MARTIN

Président : M. WEISS, *professeur*

Suffragants : MM. LESEUR, *professeur*
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *agrégé*

ACAD. LEGISLAT. BIBL.

PARIS (V^e^)
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1909

INTRODUCTION

Parmi les opérations au moyen desquelles un belligérant s'efforce de réduire son adversaire et de l'amener à cesser les hostilités, il faut mettre au premier rang celle qui consiste à *bloquer* ce dernier, à l'enfermer dans une place, à l'isoler du reste du monde en le privant de ses communications. Réduit alors, sur ce point, aux seules ressources locales, privé, s'il se trouve resserré dans un espace étroit, non seulement de ce qui pourrait lui venir de l'extérieur, mais encore incapable de se débarrasser de ses résidus, de les évacuer, il ne tarde pas, faute d'espace en somme, à se trouver dans l'impossibilité de vivre. Ainsi entendue, dans sa notion à la fois la plus simple et la plus large, cette opération, ainsi qu'on en fait depuis longtemps la remarque, est un des modes primitifs et naturels de la guerre. « En effet, dit Grotius les animaux de proie savent par instinct s'établir au pied d'un arbre, pour attendre que la faim oblige à en descendre le voyageur qui a cherché un asile dans le branchage de cette arbre. Il n'y a pas de horde sauvage

ou de troupe barbare qui ne s'avise de *bloquer* en rase campagne la case ou le fort où son ennemi se tient enfermé. »

Dans son acception la plus large, le terme *blocus* peut donc s'appliquer à tout investissement d'une place ennemie, qu'il ait lieu par *terre* ou par *mer*. Cependant, il ne se produit, dans les deux cas, ni avec les mêmes caractères, ni dans les mêmes conditions. Dans la guerre continentale, on investit que les places fortes ; dans la guerre maritime, on n'investit non seulement les ports de guerre, mais encore et surtout les ports de commerce.

Enfin, à raison des conditions dans lesquelles il se produit dans la guerre continentale, le blocus n'a jamais donné lieu à grandes difficultés. En effet, tout se passe alors uniquement entre les deux belligérants. La place investie se trouve en effet forcément sur le territoire de l'adversaire et tout commerce ayant cessé par suite de l'état de guerre entre celui-ci et les neutres, il ne saurait venir à l'idée de ces derniers de s'immiscer dans la querelle. S'ils le faisaient, d'ailleurs, ils n'auraient à s'en prendre qu'à eux. Aussi, dans ce cas, la loi de la guerre, c'est-à-dire celle du plus fort, reçoit-elle sans difficulté sa complète application ; car le but de l'investissement est de réduire l'adversaire par la force ou la ruse. Tout au plus, a-t-on été amené, sous l'influence des idées modernes, relatives à la guerre, celle en particulier d'après laquelle toute cruauté inutile doit être proscrite à établir

quelques règles concernant le bombardement des places assiégées. Mais on n'a pu s'entendre sur les conditions dans lesquelles les non-combattants pourraient être autorisés à sortir au cours de l'investissement.

Tout autre est la situation quand il s'agit d'un blocus maritime. Il peut s'appliquer non seulement à un port de guerre ou à une place forte, mais encore à un port quelconque et même à une portion de côtes. Il tend non plus à réduire l'adversaire par la force ou la ruse, mais à le priver de toute communication et principalement de tout commerce avec le dehors par la voie de la mer. Il intéresse donc alors les neutres, puisqu'il porte la guerre sur mer et qu'il interdit à ceux-ci des actes qu'en raison de leur droit de souveraineté ils devraient pouvoir faire librement. Pour toutes ces raisons le blocus maritime n'est, comme nous le verrons, apparu que très tard, et il a depuis son apparition donné lieu à de nombreuses difficultés. Ce sont ces dernières que nous nous proposons d'étudier dans ce travail, avec les solutions qu'elles ont reçu aux différentes époques et dans les différents pays.

Mais il est arrivé — et ce fait de montrer la profonde différence qui sépare le blocus maritime de l'investissement pratiqué dans la guerre sur terre — qu'il a été employé en dehors de toute opération belliqueuse, ce qui ne saurait se concevoir de l'investissement d'une place. Cette forme nouvelle de blocus n'est apparue qu'au cours du XIX^e^ siècle, mais il en a été fait des appli-

cations fréquentes. Les principales signalées par les divers auteurs sont les suivantes :

Blocus des côtes de Grèce en 1827 par les flottes françaises, anglaises et russes. Depuis plusieurs années la Porte s'efforçait de mettre fin à des insurrections de la Grèce. Des actes de cruauté ayant été commis, les puissances voulurent y mettre un terme. Elles y réussirent en bloquant en dehors de toute déclaration de guerre des ports grecs et en coupant ainsi les communications de l'armée turque qui opérait en Grèce.

En 1831, à la suite de mauvais traitements que des sujets français avaient subi en Portugal, une flotte française franchit de vive force l'embouchure du Tage, bloqua divers points des côtes et captura un certain nombre de navires portugais qui furent restitués à leurs propriétaires quand la France eut obtenu les réparations qu'elle demandait.

En 1833, pour vaincre les résistances que la Hollande opposait à la séparation de la Belgique, la France et l'Angleterre bloquèrent les ports de Hollande sans pour cela rompre les relations pacifiques.

En 1838, la France procède de même vis-à-vis du Mexique ; la même année, de concert avec l'Angleterre, elle bloque, et cela pendant dix ans, les ports de la République Argentine. En 1850, blocus des ports grecs par l'Angleterre en vue d'obtenir des réparations au profit de protégés anglais. En 1862, on bloque le port de Rio de Janeiro dans un but analogue. En 1884, une tentative

de blocus de l'île de Formose fut faite par la France, avant la déclaration de guerre à la Chine. En 1880, les puissances européennes, sauf la France, bloquent les côtes de Grèce. En 1893, la France forme en dehors de tout état de guerre un blocus devant Bangkok. En 1897, les grandes puissances, pendant le conflit gréco-turc, bloquent la Crète.

Malgré les nombreuses applications qui en ont été faites, la validité du blocus pacifique est encore contestée par la plupart des auteurs. En effet, la situation à laquelle il aboutit est au moins bizarre. Des mesures de contrainte sont prises vis-à-vis d'un état souverain sans déclaration de guerre. Les lois intérieures des divers Etats ne privaient pas cette situation, non plus que les traités. Les uns et les autres ne paraissent concevoir la possibilité d'un blocus en dehors d'une guerre. Et cependant, comme on l'a vu, la pratique de ces opérations se maintient. Nous n'avons pas l'intention d'examiner la question de validité en droit du blocus pacifique. Nous l'avons mentionné pour être complet et à défaut de définition précise, nous avons dû énumérer les principales applications qui en avaient été faites.

Mais ce que nous nous proposons d'étudier au cours de ce travail, c'est l'historique et l'évolution du blocus maritime proprement dit. Nous avons l'intention d'examiner le développement des caractères généraux du blocus et des conditions auxquelles il est aujourd'hui généralement soumis. De simple fait qu'elle

était au début, manifestation brutale de la loi du plus fort, échappant à toute règle, cette opération de guerre maritime vient d'être soumise à une réglementation acceptée par toutes les grandes puissances navales. Ce résultat est le produit d'une longue évolution et n'a pu être obtenu qu'à la suite de luttes acharnées entre les intérêts en présence, ceux du neutre qui veut continuer son commerce et ceux du belligérant qui entend lui interdire tout ce qui serait un secours pour l'adversaire.

L'élaboration des règles que nous auront à exposer a été retardée pour une autre raison. Car, en théorie, chaque état maritime, devant être exposé à avoir tantôt la qualité de neutre, tantôt celle de belligérant, il semblerait qu'un équilibre ait dû s'établir de bonne heure entre ces deux tendances, sur la base de concessions réciproques, de manière à fonder un régime autant que possible égal pour tous. Et cependant nous verrons qu'il n'en a rien été ; nous serions presque tentés de dire que c'est le contraire qui s'est produit. Et, à la réflexion, la raison de ce fait apparaît sans tarder. Cela provient de ce qu'on ne se trouve pas en présence de forces réellement équilibrées, mais bien plutôt essentiellement disproportionnées, et que l'Etat, en possession de la force la plus considérable, tend inlassablement à modeler le droit sur son intérêt particulier, à faire prédominer comme règles celles qu'il applique, celles, par conséquent, qui lui sont le plus favorables. La durée de l'évolution de cette partie du droit international s'explique

facilement ainsi quand on constate qu'il y a toujours eu, dans l'histoire, une nation détenant la prépondérance navale, possédant l'empire de la mer. Le bénéficiaire de cette suprématie a changé, mais ce qui est resté constant, c'est l'esprit qui a présidé à ses relations avec les autres puissances maritimes. C'est ce qu'ont fait tour à tour Venise et les villes de la Hanse, l'Espagne et le Portugal, c'est le but qu'a poursuivi avec une ténacité invincible et particulièrement remarquable l'Angleterre depuis que la guerre de sept ans a définitivement consacré, à son profit, la suprématie navale que la France lui avait jusques-là disputé.

Aussi y a-t-il, jusqu'à la Conférence de Londres, un droit maritime anglais qui, sur le point spécial qui nous occupe, comme sur tous les autres, s'opposait à celui des autres nations. Il se caractérise essentiellement par l'extrême rigueur de ses solutions sur la conduite des neutres en temps de guerre et par les restrictions qu'il apporte à leur droit de commerce avec les belligérants. Son but était d'atteindre le commerce de l'adversaire dans toutes les manifestations qu'il était susceptible de prendre pour éluder les coups que la flotte anglaise était en mesure de lui porter. Elle y trouvait en même temps l'avantage de restreindre le mouvement maritime des neutres eux-mêmes au profit de la flotte marchande anglaise. A cet égard, les légistes de la couronne et les juges des prises se sont montrés les plus sûrs et les plus ingénieux auxiliaires de l'amirauté.

A ces prétentions exorbitantes, les autres nations maritimes n'ont cessé de résister. La protection qu'elles ne pouvaient trouver dans leurs forces navales elles l'ont demandée au droit. Leur effort commun a tendu à faire triompher un droit commun maritime dont les principes constituent une barrière à la suprématie matérielle de l'Angleterre. De sorte que, au droit maritime exclusivement anglais s'est opposé pendant tout le cours de cette lutte et de cette évolution, un droit en quelque sorte général et qui est avant tout un droit des neutres. Ses manifestations essentielles résident dans la déclaration de neutralité armée de 1780, dans la déclaration de Paris de 1856 et en dernier lieu, dans la déclaration du 26 février 1909 signée à la suite de la conférence navale de Londres. Chacun de ces instruments se présente avec des caractères spéciaux, une nature propre que nous aurons occasion de signaler et sur lesquelles nous insisterons. Il en sera de même des circonstances qui ont conduit à leur rédaction et à leur adoption. Pour le moment, nous nous contenterons de les envisager d'après leur caractère commun, c'est-à-dire comme les actes qui ont fondé les principes du droit des neutres dans la guerre maritime. C'est en droit, au point de vue spécial du blocus que nous nous proposons d'étudier dans son évolution et dans ses principales manifestations: ces points feront l'objet d'une première partie. Dans une seconde partie, nous exposerons les conditions dans lesquelles s'est réunie la Conférence navale de Londres et son

œuvre à cet égard, du moins dans la mesure dans laquelle elle ressort des documents officiels. Nous aurons ainsi montré, sur le point spécial qui fait l'objet de ce travail, l'évolution des principes juridiques depuis leur point de départ jusqu'à leur adaption par l'ensemble des puissances navales.

ÉTUDE

SUR LE

BLOCUS MARITIME

PREMIÈRE PARTIE

—

CHAPITRE PREMIER

LA GUERRE MARITIME ET LE BLOCUS ANTÉRIEUREMENT A 1780

La pratique du blocus, en cas de guerre maritime, n'est apparue et ne s'est développée que dans les temps modernes. Il aurait d'ailleurs été impossible qu'il en fut autrement, en raison tant de la nature de cette opération militaire que de la conception ancienne des rapports des belligérants et des neutres.

Le blocus apparaît, en effet, depuis ses origines et de plus en plus comme une interdiction *exceptionnelle* plus ou moins stricte, plus ou moins étendue, faite par l'un des belligérants, à tous autres, belligérants ou neutres de communiquer et de commercer avec l'adversaire par certains points du littoral. Or, il est clair qu'il ne pouvait

s'agir d'une telle interdiction, réglée et limitée, aux époques où l'état de guerre était l'état normal entre les différents peuples, où les termes *étranger* et *ennemi* étaient synonymes, où tous les peuples qui n'étaient pas des alliés étaient considérés comme des ennemis. A ces époques, on ne se contentait pas d'admettre que toutes relations commerciales étaient suspendues entre belligérants. On ne concevait pas la neutralité dont la nation ne s'est développée que très tard ; et tout commerce était interdit d'une manière générale et sur tous les points par les belligérants entre l'ennemi et les autres peuples.

Et point n'est besoin pour constater cette situation de remonter à l'antiquité. Au Moyen Age, les peuples n'étaient-ils pas divisés en chrétiens et non-chrétiens et les bulles des papes, qui ne reconnaissaient aucun droit aux infidèles, n'interdisaient-elles pas aux fidèles tout commerce avec eux. Cette défense ne fut restreinte que par Boniface VIII, en 1302, en ce qui concerne les Sarrasins, ennemis de la religion, pour qui l'interdiction fut limitée à certains commerces spéciaux tels que armes, fers, grains, bois de construction, les autres marchandises constituant déjà une sorte de contrebande d'une nature spéciale.

La règle admise d'une manière générale et tout naturellement à l'origine, paraît donc avoir été, par l'application des idées d'alors au sujet des rapports des peuples, la suppression, pour les neutres, de tout commerce avec l'ennemi. En présence de cette interdiction générale il

ne pouvait être question de blocus, qui ne comporte qu'une interdiction exceptionnelle, limitée à certaines portions du territoire ennemi. Celui-ci, comme nous allons le voir, n'apparaîtra, ainsi que la contrebande de guerre, que comme un moyen de maintenir dans un cas déterminé, dans une situation spéciale, l'ancienne règle de la prohibition totale. « La suppression de tout commerce avec l'ennemi, dit très justement M. Dupuis (1), est le vœu naturel des belligérants. On ne saurait trop le redire, car c'est là qu'il faut chercher l'origine de toutes les entraves que la guerre maritime fait peser sur les neutres. Repoussés dans leurs prétentions manifestement excessives, les belligérants devaient réussir cependant à en sauver des lambeaux. La théorie de la contrebande de guerre comme la théorie du blocus n'a pas d'autre source ; l'une et l'autre ont tendu souvent à reprendre en détail ce qui avait été concédé en bloc ; elles ont été des moyens de restreindre, en fait, la liberté du commerce neutre proclamée en principe. La théorie du blocus, aux époques de lutte acharnée et de passions surexcitées, a servi à ressusciter l'antique interdiction...»

Au XIII^e^ siècle, l'usage était de publier au début des hostilités des proclamations prévenant les commerçants de ne pas tenter d'introduire des vivres ou des marchandises sur le territoire ennemi sous peine de confiscation. Aux XIV^e^ et XV^e^ siècles de nombreux traités consacrent

(1) *Le droit de la guerre maritime*, p. 237.

cette prohibition (1). Les cocontractants considérés comme alliés, y prennent l'engagement de s'abstenir de *tout* commerce avec la nation avec laquelle l'un des signataires pourra être en guerre.

Cette conception du devoir des neutres était tellement admise qu'elle figure comme une règle générale, dans le consulat de la Mer, recueil d'usages des XIII^e^ et XIV^e^ siècles. Aussi n'y a-t-il rien d'étonnant à ce que les divers états aient, à cette époque et pendant plusieurs siècles encore, prétendu interdire soit par de simples ordonnances ou proclamations soit par traité, tout commerce avec leurs ennemis. L'Angleterre fit, la première, de telles proclamations, dans sa guerre avec les Ecossais en 1315 et 1337 ; et en 1346 pendant la guerre de cent ans, le roi Edouard III déclara que « tout vaisseau étranger qui tenterait d'entrer dans un port français serait pris et brûlé. »

Mais si l'Angleterre fut la première à adapter cette coutume, comme une règle du droit international et si elle y fut longtemps attachée, elle fut loin d'être la seule. En 1493, les rois de Danemarck et d'Ecosse dans une guerre avec la Suède, défendirent tout commerce avec l'ennemi, ce qui provoqua les plus vives doléances de la part des villes hanséatiques. Celles-ci ne procédèrent

(1) Traités de 1304 et 1314 entre la France et l'Angleterre, de 1315, 1346, 1370, entre la Grande-Bretagne et les villes de Flandre et le Brabant, de 1406, 1417, 1426, 1471 de la Grande-Bretagne avec la Bourgogne, de 1460 avec Gênes, de 1465 avec la Bretagne.

elles-mêmes pas autrement en 1575 et en 1584 dans une guerre avec l'Espagne, en 1652 et en 1666 contre la Grande-Bretagne, de concert avec celle-ci contre la France en 1689. Il en fut de même contre le Portugal de la part de l'Espagne. Celle-ci concluait encore en 1604 avec la France un traité, interdisant aux neutres tout commerce avec l'ennemi et la France stipulait avec le Maroc dans un accord du 24 novembre 1631 que dans le cas de révolte des Marocains contre leur empereur, les sujets du roi de France pouvaient « empêcher et défendre qu'aucun anglais ou autres nations pussent trafiquer ni porter aucunes armes ni autres choses aux sujets rebelles ».

Telle a donc été, jusqu'au XVII^e^ siècle la tendance générale, la prétention universelle des différentes nations, en cas de guerre maritime. Elle n'était d'ailleurs que la conséquence logique de la conception que l'on avait alors de la guerre soit continentale, soit maritime. « Les belligérants, dit M. Dupuis (1), n'usent d'aucun ménagement à l'égard des états neutres ; ils ne leur demandent rien, mais ils ne les respectent en rien. La guerre est à la mode, elle est en honneur parmi les souverains ; c'est l'industrie royale par excellence... La neutralité est volontiers considérée comme signe de faiblesse ou de lâcheté, on ne se gêne pas avec les faibles, on ne se croit tenu à nul égard vis-à-vis des lâches. La neutralité n'est

(1) *Loc. cit.*, n° 303.

que l'attention et les belligérants agissent aux dépens de ceux qui n'osent mettre au jeu sanglant des combats... » — Aussi envahissent-ils les pays neutres, y livrent-ils bataille, y approvisionnent-ils leurs armées, y recrutent-ils des troupes ; ils se croient tout permis. Il n'y a donc rien d'étonnant s'ils prétendent imposer aux neutres la cessation de tout commerce avec l'ennemi. « Supprimer tout commerce des neutres, avec l'ennemi, c'est, dit le même auteur (1), leur enlever le bénéfice de leur abstention, c'est faire peser sur eux le poids de la guerre où ils se refusent d'entrer, c'est mettre l'adversaire en échec à leurs frais ; cela est exhorbitant, cela est intolérable ; les neutres ne l'ont pas toléré. Restant en paix, ils ont revendiqué le droit de poursuivre leurs relations pacifiques, leur commerce pacifique ; la revendication se trouvait si fondée qu'il a fallu l'admettre. Mais en l'admettant, les belligérants ont eu soin de faire des réserves. » Ils n'ont d'abord pas admis que les neutres puissent, sans être inquiétés, fournir à l'ennemi les objets multiples d'être employés dans la lutte. Ils leur ont permis le commerce pacifique, non le commerce belliqueux et dans une inconstance donnée « pour les places assiégées, bloquées et investies » les belligérants ont maintenu l'interdiction totale antérieure.

Les neutres pour se prémunir contre les prétentions et les excès de belligérants n'ont eu d'abord d'autre res-

(1) *Loc. cit.*, n° 199.

source que de stipuler *avant* la guerre certains avantages. Les belligérants eux-mêmes avaient intérêt à les promettre, car il importait pour eux que leurs ennemis éventuels ne tournassent pas contre eux les ressources qu'ils peuvent se procurer chez les neutres. Moyennant que leur cocontractant s'engage à ne fournir ni aide, ni troupe, ni subside à leur ennemi, ils lui laisseront le droit de continuer avec lui, au cours de la guerre, le commerce des produits de son sol et en général des objets jugés inoffensifs et inutiles pour la guerre. C'est ainsi qu'on signale dès le xv^e^ siècle (1) des traités dans lesquels est faite cette distinction entre les diverses sortes de marchandises et ou le commerce des unes est permis et celui des autres interdit.

La protection qui résulta d'abord pour les neutres d'une pareille distinction ne fut pas bien efficace. En effet, les marchandises comprises dans l'une ou l'autre catégorie n'étant ni suffisamment définies, ni déterminées limitativement, chaque gouvernement adoptait sur ce point des opinions changeantes, uniquement inspirées d'après l'intérêt du moment. « Les droits de commerce neutre ne lui paraissent intangibles que s'ils demeurent étrangers aux hostilités. Les droits des belligérants leur semblent prépondérants lorsqu'ils sont parties dans la lutte (2). »

Mais les traités, dont nous venons de parler, où l'on

(1) Traités entre l'Angleterre et la Bourgogne, 1406, 1471.

(2) *Loc. cit.*

distinguait le commerce des marchandises permis et celui des marchandises interdit aux neutres au cours des hostilités, maintenaient cependant malgré tout, dans un cas, l'interdiction sans limite, absolue de commerce avec l'ennemi, quelque fut la marchandise, c'est au cas où il s'agirait de « places assiégées, bloquées ou investies ». On trouve, en effet, dans Grotius (1) que le transport de toutes sortes de marchandises sans distinction aucune, ni réserve, dans de telles places est interdit, lorsqu'il tend à empêcher l'interdiction licite du belligérant d'amener son ennemi à la reddition ou à la paix. C'est de cette stipulation du traité et de cet usage, constaté par Grotius qu'est né le BLOCUS. Il apparaît donc, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, comme la contrebande de guerre, le jour où les belligérants ne peuvent plus maintenir intégralement à l'encontre des neutres la suppression de tout commerce avec l'ennemi. Il va permettre ainsi que la contrebande de guerre, selon la manière dont ils seront l'un et l'autre, entendus et pratiqués, de reprendre en détail selon l'heureuse expression de M. Dupuis, ce qui avait été concédé en bloc. Ils seront tous deux des moyens de ressusciter l'ancienne interdiction, en tous cas de restreindre, en fait, la liberté du commeree neutre.

Telle est donc l'origine du blocus dont nous allons exposer l'évolution. Celle-ci se résume tout entière dans

(1) *De jure belli ac pacis*, lib. III, cap. I, V, n° 8.

la lutte des neutres contre les belligérants. Chacun des deux partis va chercher à utiliser cette première concession au mieux de ses intérêts. Les belligérants diront d'abord aux neutres : « c'est bien, votre commerce est libre avec l'ennemi sauf la contrebande de guerre et le cas de blocus. Maïs sera contrebande, tout ce que je désignerai et il y aura blocus toutes les fois que je le voudrai. » Les neutres riposteront : « La contrebande sera limitée aux articles susceptibles de prêter assistance à l'ennemi et le blocus devra être effectif et porté à notre connaissance. » La discussion s'est poursuivie sur les deux points au cours des siècles, avec des alternatives diverses. Cependant, spécialement en ce qui concerne le blocus, qui seul nous intéresse, nous allons voir comment, après avoir été librement et impunément pratiqué et déclaré arbitrairement, son emploi est de plus en plus limité au fur et à mesure qu'il est soumis à des règles de plus en plus précises et de plus en plus acceptées par les puissances navales. C'est au point qu'on est arrivé de nos jours à distinguer entre le blocus militaire et le blocus commercial; le premier constituant une opération de guerre que l'on ne saurait songer à voir disparaître qu'avec la guerre elle-même — si elle disparaît jamais — tandis que la suppression du second est déjà sérieusement envisagée et proposée. Telle est le sens de l'évolution en notre matière. Donc, dès le xv^e^ siècle, les traités et l'usage prescrivaient bien que tout commerce n'était interdit désormais avec l'ennemi que par les places as-

siégées, bloquées ou investies. Mais des stipulations et des prescriptions, conçues en termes aussi peu précis, n'étaient pas pour gêner beaucoup les hommes de guerre de ce siècle, pas plus que ceux d'aucun siècle. En l'absence de précisions, d'accords sur ce qui constituait une place bloquée, ils se contentèrent de déclarer bloquées toutes celles par lesquelles les neutres pouvaient communiquer avec l'ennemi. C'est ce qu'on a appelé les blocus fictifs.

La Suède paraît en avoir usé la première en 1560 contre la Russie. Vinrent ensuite les Hollandais qui, non contents de pratiquer le blocus fictif, s'efforcèrent d'en faire la théorie. En 1575, ils confisquent les navires anglais faisant voile vers l'Espagne avec laquelle ils sont en guerre. En 1584, dans la lutte qu'ils poursuivent pour leur indépendance, toujours contre l'Espagne, ils déclarent en état de blocus tous les ports de Flandre. Ils renouvèlent cette mesure par quatre ordonnances successives, deux de l'année 1586, une du 9 août 1622 et une autre du 21 mars 1624. Enfin, sur le conseil des cours d'amirauté et des plus savants jurisconsultes hollandais, ils promulguent le 26 juin 1630, l'édit fameux par lequel ils réglementent le blocus tels qu'ils l'entendent et le veulent pratiquer. « Les Etats Généraux des Provinces Unies, y était-il dit,... ont après une mûre délibération préalable et sur l'avis des respectifs collèges de l'Amirauté, trouvé bon et entendu,... que les vaisseaux neutres qu'on trouvera, qu'ils sortent des ports ennemis de

Flandre ou qu'ils soient si près qu'il est indubitable qu'ils y veulent entrer, que ces vaisseaux avec leurs marchandises doivent être confisqués, et cela à cause que leurs Hautes Puissances tiennent continuellement les dits ports bloqués par leurs vaisseaux de guerre, à la charge excessive de l'Etat, afin d'empêcher le transport et le commerce avec l'ennemi et parce que ces ports et ces places *sont réputées assiégées*, ce qui a été de tout temps un ancien usage, selon l'exemple de tous les rois, princes, puissances et autres républiques qui se sont servis du même droit dans de semblables occasions. »

Il résulte de ce document que les Hollandais fondaient leur droit uniquement sur l'usage, la coutume et que tout au plus, le blocus ainsi établi était ce qu'on a appelé un blocus par croisière. Ils continuent, en effet, en déclarant que seront confisqués vaisseaux et marchandises pour lesquels il aura été constaté, par les papiers du bord, qu'ils avaient été chargés dans les ports de Flandre ou à destination de ces ports, quel que soit l'endroit où ils sont rencontrés. Les auteurs de l'édit de 1630 entendaient donc exercer ce qu'on a appelé « le droit de prévention » sans s'occuper de savoir si le chargeur a connu ou non l'état de blocus. Ils s'arrogeaient également « le droit de suite », c'est-à-dire le droit de poursuivre un navire sorti d'un port bloqué et de s'en rendre maître, jusqu'à son arrivée dans le port de sa destination ou dans un port neutre, et encore, dans ce dernier

cas, la capture restait-elle possible, même à la sortie du port neutre si la poursuite n'avait pas cessé.

On voit que, ainsi entendu et pratiqué, le blocus constituait une garantie bien fragile pour les neutres et une entrave bien peu gênante pour les entreprises et les excès des belligérants. Cependant, toutes les puissances maritimes y recourent, à cette époque, quand elles sont en guerre. En 1652 et en 1666 la Hollande interdit aux anglais, par ce procédé, tout commerce avec les autres nations; l'Espagne bloque en 1662 tous les ports du Portugal. Les 14 avril 1672 et 11 avril 1673 la Hollande bloque ainsi les ports de France. Petit à petit, cependant, ces pratiques, sous la double influence des stipulations insérées dans les traités, et du mécontentement qu'elles provoquent chez les neutres, tendent à se faire de plus en plus rares. Si l'Angleterre et la Hollande recourent encore au blocus fictif en 1701 et en 1744, à partir de cette dernière date, seule la Grande-Bretagne persiste dans cette pratique. On tend, de plus en plus, à la considérer comme arbitraire et contraire aux règles qui doivent régir les rapports des belligérants et des neutres.

Dès 1662, entre la Hollande et Alger, en 1667 entre la Hollande et la Suède, en 1674 entre la Hollande et l'Angleterre, des traités interviennent spécifiant expressément que l'investissement doit être *réel* pour que le blocus soit obligatoire pour les neutres et puisse justifier la capture des navires. Mais ils ne régissent que

les rapports des cocontractants entre eux. Au cours des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles les nombreux traités (1) conclus entre les puissances maritimes ne précisent pas les conditions auxquelles devront satisfaire les blocus pour être valables. Comme nous l'avons déjà vu, après avoir énuméré les marchandises qui constituent la contrebande de guerre et déclaré libres toutes celles qui ne rentrent pas dans cette énumération, ils continuent à excepter de cette dernière situation tout commerce avec les *places assiégées, bloquées ou investies.*

Par contre, on trouve encore en 1689 (22 août) un traité, conclu entre l'Angleterre et la Hollande, pendant la guerre de la Ligue d'Augsbourg, dans lequel les côtes de la France entière étaient considérées comme bloquées en vertu de la simple notification qui en était faite aux neutres. Non seulement on y interdisait, pour toute

(1) Traités entre l'Espagne et les provinces unies, 17 décembre 1650; entre la France, les villes Hanséatiques, du 10 mai 1655; entre la France et l'Espagne du 7 novembre 1659, entre Danemark et Grande-Bretagne du 11 juillet 1670; entre la France et la Hollande, du 10 août 1678 et 20 septembre 1697. D'après Dumont, *Corps diplomatique du droit des gens*, t. VI et VII, entre la Hollande et le Danemarck, en 1701; entre la France, la Grande-Bretagne, la Hollande et l'Espagne, en 1713 à Utrecht, auquel adhérèrent la Prusse, Venise. — De Clercq, *Recueil des traités de la France*, I, p. 10. Entre l'Angleterre, la France et la Hollande, le 10 février 1763. — Martens, *Recueil*, 2^e^ éd., I, p. 104. Entre la Russie et l'Angleterre, le 20 juin 1766, *ibid.*, *loc, cit.*, I, p. 390. Entre la France et Hambourg. — De Clercq, *loc. cit.*, I, p. 111. Entre la France et les Etats-Unis d'Amérique, 1778, – Martens, *loc. cit.*, 2^e^ éd., II, p. 587. Entre la France et le Mecklembourg, 18 sept., 1779. — De Clercq, *op. cit.*, I, p. 135. Entre la France et la Grande-Bretagne, le 26 sept. 1786, *ibid.*, I, p. 157.

la durée de la guerre « aux sujets d'un autre roi, prince ou Etat », d'entreprendre de trafiquer ou de faire aucun commerce avec les sujets du roi très chrétien, mais encore on le menaçait de capturer leurs vaisseaux ou bâtiments, *rencontrés* faisant voile vers les ports de l'obéissance du roi très chrétien, sous un *soupçon apparent* de vouloir trafiquer avec les sujets dudit roi. Ils encouraient le même danger s'ils étaient trouvés, *en quelque endroit que ce soit*, chargés de marchandises ou denrées pour la France et les sujets du roi très chrétien. « Le dit roi de la Grande-Bretagne et lesdits seigneurs Etats, y était-il dit encore, notifieront au plus tôt ce traité à tous les rois, princes et Etats de l'Europe qui ne sont pas en guerre avec la France, pour qu'ils soient en même temps informés que si leurs vaisseaux ou si les bâtiments de leurs sujets, *sortis en mer avant cette notification*, sont *trouvés faisant voile vers* les ports havres ou rades de l'obéissance du roi très chrétien, ils seront obligés... de rebrousser chemin incessamment. Si, au contraire, ils sortent des ports de France, y ayant chargé des marchandises françaises, ils seront contraints sous peine de capture, de retourner aux dits ports et d'y laisser leurs marchandises. » Et pour justifier des dispositions aussi rigoureuses et vexatoires pour les neutres, les deux alliés ne s'étaient pas mis en quête de raisons de droit. Elles étaient suffisamment légitimées à leurs yeux par cette considération qu'il importait de faire le plus de dommage possible à l'ennemi commun pour le réduire à si-

gner la paix et pour établir le repos et la tranquillité de la chrétienté. Pour cela il fallait, en particulier, outre les autres moyens dont on pouvait disposer, faire en sorte que « tout le commerce et trafic avec les sujets du roi très chrétien soit effectivement rompu et interdit, pour ôter au dit roi et à ses sujets les moyens de fournir une guerre qui pourrait autrement, par sa durée, être transmissible et causer une grande effusion de sang chrétien... » on ne saurait dire plus clairement et avec plus d'inconscience d'une part que tous les moyens sont bons pourvu qu'on arrive à ses fins et en second lieu que, pour économiser les forces des belligérants, il faut que les neutres bon gré mal gré fassent cause commune avec eux dans la mesure dans laquelle ils jugent à propos de le leur imposer. Ces dispositions ne resteront pas à l'état de simple menace; jusqu'en 1693, elles furent exécutées avec la rigueur qu'inspire l'impunité.

Aussi de nombreuses et diverses réclamations s'élevèrent-elles de la part des puissances neutres. Deux d'entre elles, la Suède et le Danemark, qui avaient eu le plus à souffrir de l'application de ces mesures, conclurent le 17 mars 1693, une alliance dans le but de faire respecter leur neutralité et user de représailles, au besoin, pour obtenir le relèvement de leurs griefs. Dans le préambule de ce traité, elles déclarèrent que « quoique leurs Majestés, les rois de Suède et de Danemark aient espéré, qu'après avoir publié leur traité de 1691 pour

le maintien de leur navigation et de leur commerce, les pirateries injustes et multipliées contre le commerce de leurs sujets auraient enfin cessé, elles ont été affligées de trouver que, nonobstant les remontrances qu'elles avaient faites de temps en temps aux puissances engagées dans la guerre pour y mettre fin, ces pirateries ont augmenté à un point qu'on ne peut pas exprimer. » Comme il arrive souvent, l'excès du mal allait faire naître le remède et provoquer une réaction.

Elle se manifeste d'abord les idées avant de passer dans les faits. Dès 1725 où l'Espagne et l'Autriche, dans un traité du 30 avril, art. 9 stipulent que doit seul être considéré comme bloqué le port qui est enfermé de telle sorte qu'on ne puisse y entrer sans s'exposer au feu de l'artillerie bloquante.

En 1742, par un traité du 23 août, la France et le Danemark, après avoir posé le principe de la libre navigation et indiqué comme exception le blocus d'un port en temps de guerre, ajoutent : « Afin de lever toute équivoque sur ce qui est entendu par cette exception, il a été convenu que nul port ne doit être réputé bloqué, si l'entrée n'en est fermée du moins par vaisseaux du côté de la mer ou par une batterie de canons du côté de la terre, de manière que les navires ne puissent y entrer sans un danger manifeste. »

En 1753, la Hollande et les Deux-Siciles signent un traité le 27 août. Aux termes de l'art. 22 de cet acte, le blocus ne sera reconnu réel que, l'investissement ayant

lieu par mer, si les vaisseaux au nombre de 6 au moins sont mouillés un peu au delà de la portée des canons de la place, ou si, du côté de la terre, des batteries de canon ou autres ouvrages empêchent d'entrer sans passer sous les canons des assiégeants.

La situation au milieu du XVIII^e siècle est la suivante. L'interdiction absolue de tout commerce avec l'ennemi, imposée aux siècles antérieurs par les belligérants aux neutres n'est plus admise sans restriction. Elle ne porte désormais que sur certaines marchandises, sauf dans un cas où elle revivra complète, absolue, celui de blocus d'une place. Mais quand une ou plusieurs places seront-elles bloquées? C'est ici que les intérêts neutres se heurtent aux intérêts contraires des belligérants. C'est sur ce premier point que s'établit la lutte entre eux.

Les places seront considérées comme bloquées quand je l'aurai déclaré et par cela seul que je l'aurai déclaré, affirme le belligérant, qui représente la force et impose sa manière de voir. Cette déclaration n'est soumise à aucune forme spéciale. Je la porterai à votre connaissance d'après le procédé que je jugerai le meilleur. Elle n'aura besoin d'être appuyée que par les forces nécessaires pour appliquer les sanctions que comporte le blocus. Du jour où il existe, tout chargement de vaisseau, quelque part qu'il soit trouvé, constitue une violation du blocus. Et la destination est suffisamment établie par un soupçon apparent. En un mot, comme nous l'avons vu dans le traité de 1689, le blocus est unique-

ment, aux yeux des belligérants, un procédé commode pour rétablir, quand bon leur semble, l'interdiction absolue de tout commerce avec l'ennemi.

Les neutres, qui n'ont pas la force, cherchent à se protéger, en faisant adopter des règles de plus en plus précises concernant l'emploi du blocus. Ils trouvent que ce n'est pas assez d'avoir proclamé le principe que l'on sait, tant que l'exception ne sera pas réglementée et son usage délimité, pas assez encore de proclamer que le blocus doit être effectif ou maintenu par des forces suffisantes, si on ne dit pas en quoi cela consiste et quelle doit être l'importance de ces forces. Ils tâchent à la déterminer le plus exactement possible dans les traités qu'ils concluent. Ils vont demander ensuite qu'on réglemente les conditions dans lesquelles il doit être annoncé, ainsi que ses effets. Ils tâcheront à restreindre ceux-ci, demanderont que la capture ne puisse punir la seule intention plus ou moins établie de violer le blocus, mais l'acte seul de violation.

Nous allons voir, dans les chapitres suivants, se poursuivre cette lutte, avec des fortunes diverses, selon que la force ou la diplomatie sert plus ou moins heureusement les intérêts des uns ou ceux des autres.

CHAPITRE II

LA NOTION DE BLOCUS D'APRÈS LA DÉCLARATION DE 1780

Nous avons vu comment était compris et généralement pratiqué le blocus jusqu'au milieu du XVIII^e^ siècle. Il résultait notamment des traités conclus par les différentes nations maritimes et que nous avons signalés, une tendance indéniable, de leur part à renoncer à appliquer les effets du blocus quand celui-ci ne serait pas effectif. Sans rechercher les raisons sous l'influence desquelles ces Etats se ralliaient à cette doctrine, nous avons vu successivement l'Espagne, l'Autriche, le Danemarck, la Hollande, la Suède, conclure des traités dans ce sens.

Seule l'Angleterre restait attachée aux pratiques anciennes. Elle eut l'occasion d'en faire l'application, à la France dont déclara, dès le commencement de la guerre de sept ans, tous les ports bloqués, en vertu d'une simple notification. Elle aggrava même les pratiques du siècle précédent par la proclamation de ce que l'on a appelé la règle de 1756. La France pour atténuer, dans la me-

sure du possible, les conséquences de cette guerre désastreuse, avait de 1755, autorisé les neutres à faire le commerce avec ses colonies. Pour obvier à cet échappatoire, l'Angleterre inventa la théorie du *commerce nouveau*. Elle déclara que tout navire neutre, chargé et faisant route pour les colonies françaises ou en revenant, serait saisi et confisqué comme coupable d'avoir fait un commerce nouveau, commerce qu'il ne faisait pas en temps de paix, et d'autant plus coupable que, le commerce neutre en temps de guerre ne devant être que la continuation du commerce en temps de paix, c'était sortir de la neutralité (1). »

Elle ne craignait pas d'opposer cette règle même à son ancienne alliée de 1689 ; et malgré le traité qu'elle avait conclu avec elle en 1675 dans lequel était consacré le principe « pavillon libre, marchandises libres », elle captura un grand nombre de navires hollandais. Sur réclamation des Etats-Généraux des Provinces-Unies le Conseil de l'Amirauté consentit à restituer seulement les navires. Encore cette restitution fut-elle présentée comme une faveur exceptionnelle accordée à une ancienne alliée et accompagnée d'une déclaration formelle que désormais tout vaisseau qui tenterait de forcer un blocus *déclaré* serait par ce seul fait admis de bonne prise.

L'arrogance de l'Angleterre fut encore surexcitée par ses succès dans la guerre de Sept ans. Sa suprématie na-

(1) Capitaine Gadehot, *Les neutres*, p. 106.

vale étant désormais établie, ses exigences vis-à-vis des neutres ne connurent plus de bornes. Pour tirer vengeance de l'appui prêté par le gouvernement français aux colonies anglaises de l'Amérique du Nord, révoltées contre la métropole, elle déclara bloqués tous les ports de France et menaça de capture tous les navires qui seraient rencontrés faisant voile vers ces ports. La propriété neutre fut impitoyablement confisquée sous quelque pavillon qu'elle fut trouvée. On a souvent cité, pour donner une idée de l'infatuation orgueilleuse de l'Angleterre à cette époque, les termes dans lesquels exprimait en 1780 sa conception du blocus et des droits des neutres, un de ses juges de prises James Marriott. Dans un jugement relatif à des navires hollandais capturés, il leur disait : « vous êtes confisqués dès que vous êtes pris. Par sa position insulaire la Grande-Bretagne *bloque naturellement* tous les ports de l'Espagne et de la France. Elle a le droit de tirer parti de cette position comme d'un don qui lui a été accordé par la Providence. » En vertu de cette conception « la proximité des côtes de France et d'Espagne suffisait à rendre leur accès dangereux sans qu'il fut besoin d'affecter spécialement des vaisseaux à leur surveillance ; il y aurait toujours pour les neutres en route vers les ports de ce pays grande chance de rencontrer des bâtiments anglais, et c'était assez pour que la déclaration de blocus de ces ports fut périlleuse et dès lors obligatoire (1). »

(1) Dupuis, *loc. cit.*, p. 184.

Entraînée par ses succès antérieurs, par ses visées à la suprématie maritime, servie par sa situation géographique dont elle savait tirer le parti qu'on vient de voir, l'Angleterre « abusa du blocus. Elle en méconnut en fait les conditions ; elle multiplia les déclarations de blocus sans rendre ses blocus effectifs ; elle prétendit les imposer aux neutres sans immobiliser ses flottes à la garde des côtes bloquées ; elle donna ordre à ses croiseurs, elle permit à ses corsaires de saisir tout vaisseau neutre à destination de ports dont nul vaisseau britannique ne défendait pratiquement l'accès ; elle finit par considérer comme effectivement bloquée toute place qu'il lui plaisait de déclarer telle (1) ». Elle rétablit à son profit l'antique interdiction de tout commerce pour les neutres, qu'elle ne se donna pas la peine de justifier autrement que par ce fait, qu'elle était en mesure d'imposer sa manière de voir et qu'aucune puissance ne pouvait l'empêcher de le faire. Il en résulta une situation intolérable dont les neutres cherchèrent à s'affranchir.

Dans ce but ils constituèrent la *Ligue de neutralité armée*.

On sait comment l'initiative vint de la Russie, comment après une première tentative, sans résultat auprès du Danemarck, en août 1778, l'idée fut reprise par elle en 1779, à la suite de la saisie de navires russes par les Espagnols par application des idées anglaises et donna

(1) Dupuis, *loc. cit.*, n° 161.

lieu de sa part à la déclaration des 27 février, 9 mars 1780 intitulée « déclaration sur les principes de la neutralité armée, aux cours de Londres, de Versailles et de Madrid, communiquée aux puissances neutres ». Cette déclaration résumait les droits des neutres en cinq articles, dont le quatrième relatif au blocus portait : « Pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué on n'accorde cette dénomination qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque avec des *vaisseaux arrêtés et suffisamment proches*, un danger évident d'entrer. »

La déclaration, ainsi formulée, ne constituait jusque-là pour ainsi dire, qu'une proposition de la part d'un neutre, quelque chose comme une opinion personnelle. Il fallait la faire accepter par les autres puissances. Portée, le 1er avril, à la connaissance du cabinet de Londres, il fut répondu que l'Angleterre « conformerait sa conduite aux principes les plus clairs et les plus généralement reconnus du droit des gens, qui est la seule loi entre les nations qui n'ont point de traités, et à la teneur de ses engagements avec d'autres puissances, lesquels engagements ont varié cette loi primitive par des stipulations mutuelles ».

Communiquée en même temps aux autres puissances, elle reçut l'adhésion de la plupart d'entre elles. Mais cette adhésion ne faisait que les lier entre elles les unes vis-à-vis des autres sans constituer à leur profit une mesure de protection contre l'ennemi commun, tant

que celui-ci se refuserait à entrer dans les vues qui y étaient exprimées.

Si on en était resté là, la déclaration de 1780 n'aurait constitué qu'une manifestation à peu près platonique. Il fallait non seulement que les puissances adhèrent à ces principes, pour qu'ils entrent en vigueur, mais encore qu'elles se déclarent prêtes à en exiger, à en imposer, au besoin par la force, le respect et l'application. Ce fut le résultat de la Ligue qui se forma, peu après, dans les conditions ci-après. Le 4 juillet suivant, l'Angleterre ayant contraint le Danemarck à accepter une extension des marchandises constituant la contrebande de guerre, celui-ci protesta, le 8 juillet, auprès des cours de Londres, de Madrid et de Versailles ; et le lendemain signa avec la Russie une convention dans laquelle était reproduit le quatrième principe de la déclaration du 28 février. Les signataires s'engageaient, en outre, dans le cas de captures de leurs vaisseaux par les belligérants, contrairement aux règles posées par cet article, à agir de concert pour obtenir satisfaction et user de représailles contre les nations qui n'accepteraient pas ces règles. La Ligue de neutralité armée était fondée.

Cette convention qui avait reçu l'adhésion de la Suède le 1er août 1780, communiquée à l'Angleterre, la principale intéressée, reçut un accueil de tous points pareil à celui qui avait été fait à ces mêmes principes quand ils lui avaient été soumis sous la forme de déclaration émanant de la Russie. Au contraire elle recueillit l'adhésion

intéressée et empressée de la France et de l'Espagne. Celles-ci « ne pouvaient qu'être satisfaites de voir les neutres en révolte contre la Grande-Bretagne ; elles ne pouvaient qu'applaudir à des règles gênantes, peut-être, le cas échéant, pour elles-mêmes, mais infiniment plus gênantes pour leur ennemie. Le concours des neutres leur était précieux ; il limitait les moyens d'action de leur adversaire, et, pour peu que la querelle s'envenimât, leur présageait de nouveaux alliés » (1).

Toutes les puissances européennes adhérèrent successivement à la Ligue ; après les Etats de la Baltique (Danemark, Suède, Prusse) les provinces unies, la Prusse, l'Empire, le Portugal, le Royaume des Deux-Siciles donnèrent leur adhésion de 1781 à 1783. Cependant, si toutes en avaient accepté les principes, toutes ne l'avaient pas fait dans les mêmes termes. Les cours du Nord, Danemark, Suède et Prusse, les Etats généraux des Provinces-Unies, la France, l'Espagne avaient accepté la formule russe du 28 février 1780. Ces termes ne se trouvent pas reproduits, dans leur intégralité dans les actes d'accession de l'Empereur (9 octobre 1781) (2), du Portugal (13 juillet 1782) (3) des Deux-Siciles (10 février 1783) (4). Ils n'exigent plus que les navires chargés du blocus soient « arrêtés et suffisamment proches ». Il n'y

(1) Dupuis, *loc. cit.*, n° 164.
(2) De Martens, t. III, p. 257.
(3) De Martens, t. III, p. 263.
(4) *Ibid.*

est plus question que de « vaisseaux suffisamment proches » pour rendre l'entrée du port bloqué évidemment dangereuse. Cette dernière formule, en supprimant le terme *arrêté* condamne bien une forme de blocus, celui connu sous le nom de blocus de cabinet ou blocus sur le papier, celui qui n'est appuyé par aucune force pour le faire respecter, mais permet le blocus par croisière.

A l'époque où nous sommes il ne s'agit déjà plus de savoir si un blocus doit être ou non effectif. Cela c'est déjà un point acquis, qui n'est plus en discussion, ni contesté par personne. Pour produire les effets qui y sont attachés, le blocus, c'est entendu, doit être effectif.

Ce qui est discuté — et sur ce point la lutte va être longue et acharnée — ce qui est discuté, c'est uniquement le point de savoir comment doit être entendu l'*effectivité exigée*.

Deux opinions, défendues par deux partis, sont en présence à ce moment : l'opinion des neutres et celle de l'Angleterre. Elles s'accordent pour admettre qu'un blocus ne saurait être considéré comme effectif si le bloquant n'a pas à sa disposition une force suffisante pour que l'entrée et la sortie du port bloqué ne soit évidemment dangereuse pour les neutres. Elles diffèrent en ce que l'Angleterre prétend que cette condition remplie, le blocus doit être considéré comme effectif et par conséquent produire ses effets. Les neutres exigent qu'à cette première condition on en ajoute une seconde, à sa-

voir que les forces gardiennes du blocus soient *arrêtées*. A la vérité, tous les neutres, signataires de la Ligue, ne sont pas partisans déterminés de la première opinion. Et à prendre les termes de l'engagement d'un certain nombre d'entre eux, quoique embrigadés dans la Ligue, ces derniers ne seraient peut-être pas très éloignés de s'entendre avec l'Angleterre, du moins sur le point qui nous occupe, puisqu'ils ont, nous l'avons vu, supprimé le terme *arrêté*.

Toute la question est là, pour le moment. Si les forces qui défendent le blocus quoique suffisantes doivent être *arrêtées*, c'est la condamnation du blocus par croisière, auquel l'Angleterre est si fermement attachée, qui a toujours été considéré par elle comme effectif alors qu'il est considéré, en général, comme une variété du blocus fictif ; c'est sa disparition avec toutes les conséquences qu'elle entraîne. Selon que les deux conditions ou une seule seront exigées, le champ de la guerre navale se trouvera étendu ou resserré. S'il faut, en effet, que des forces mêmes suffisantes, rendant dangereuses l'entrée et la sortie du port bloqué soient *arrêtées*, elles ne peuvent opérer qu'aux abords de la place investie et dans un rayon assez limité.

Comme on l'a remarqué, contraindre ainsi le belligérant à faire stationner ses navires devant le port bloqué, à les maintenir assez près pour rendre l'accès de ce port dangereux aux neutres, c'était l'obliger à immobiliser pour chaque blocus une fraction importante de ses forces,

c'était le mettre hors d'état de bloquer toutes les côtes ou même une notable étendue du littoral de son ennemi. Mais ce n'était pas tout. C'était encore, et surtout peut-être, restreindre, limiter dans l'espace à un point donné, assez étroitement marqué, l'exception l'atteinte admise à la liberté du commerce des neutres par suite de l'existence du blocus. C'était préparer la suppression à bref délai du droit de prévention. En quoi pouvait, le stationnement étant exigé, importer au bloquant qu'un navire charge dans un port éloigné, même pour un port bloqué? Et le moyen, si ces vaisseaux doivent garder l'entrée du port de constater si un navire, hors de la portée de ces vaisseaux, fait ou non voile vers le port bloqué? Encore une fois, quand même le bloquant disposerait de forces suffisantes et pour stationner et pour croiser, il semble que l'obligation du stationnement aurait conduit, à bref délai, à n'admettre comme infraction au blocus que la seule tentative faite pour le forcer. On aurait ainsi écarté toutes les préventions basées sur des soupçons et autres indices aussi fragiles et aussi susceptibles de favoriser l'arbitraire. Admettre l'obligation de stationner, en cas de blocus, c'était limiter, restreindre, réduire l'exception au libre commerce des neutres, qu'entraîne cette opération au seul point où existe et où peut être maintenu le stationnement. C'était exiger une surveillance continue et non seulement intermittente, la première exigeant un nombre de bâtiments beaucoup plus grand pour un espace à garder beaucoup plus limité.

C'était rendre le danger pour les neutres, tentés de méconnaître le blocus, beaucoup plus grand près des ports, mais c'était libérer définitivement le commerce des neutres en pleine mer de toute autre restriction que celle de la contrebande de guerre. C'était, enfin, l'acheminement obligé et aboutissement prochain vers la disparition du droit de capture, loin des ports bloqués, durant les cours d'un voyage dont un port bloqué est le but ou le point de départ. C'était, en un mot, rendre impossible, même aux Etats disposant de forces suffisantes, de faire, sous prétexte de blocus, la police des mers.

En face d'un danger aussi pressant et de prétentions pareilles, qui contrecarraient si profondément ses intérêts les plus essentiels, appuyés par l'Union de tous les Etats de l'Europe, l'Angleterre se rendit compte que toute résistance était impossible. Contrainte elle dut donc céder et consentir à modérer, par des instructions secrètes l'ardeur de ses croiseurs et l'intrépidité de ses corsaires, tant en maintenant formellement ses principes et en affirmant encore son droit d'établir des blocus par croisières.

L'union des divers adhérents de la Ligue n'était pas, nous l'avons vu très étroite et l'accord absolu entre ses différents membres ; aussi ne survécut-elle pas aux circonstances qui l'avaient fait naître. Elle cessa d'exister dès 1783, à la paix de Versailles, c'est-à-dire avec la guerre qui en avait été l'occasion.

Son œuvre a été diversement appréciée. Le jugement

porté à cet égard paraît dépendre de l'idée que l'on se fait du droit, les uns le considérant comme un produit, un dérivé, une application de principes abstraits, idéaux, philosophiques, déterminés par la spéculation ; les autres, comme une suite de concessions réciproques de transactions successives entre des intérêts opposés, en lutte.

Les premiers ne sont pas éloignés d'attribuer à la déclaration de 1780, au point de vue de la guerre sur mer, une importance analogue à celle des droits de l'homme et du citoyen, en droit interne. Elle avait posé, pour la guerre navale, les principes définitifs, permanents, ceux dont on doit tendre à se rapprocher de plus en plus, dans la réalité.

Pour les autres (1), au contraire, elle aurait été une manifestation utile, mais un essai plus qu'une réforme « une œuvre de politique et de circonstance plutôt que le point de départ d'un droit nouveau ». Son importance consisterait en ce qu'elle a jeté dans la circulation une formule nouvelle, exagérée sans doute, impossible à réaliser dans tous ses détails, comme celles de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle nous l'avons déjà comparée, mais susceptible de constituer un idéal et de préparer l'opinion et les gouvernements à abandonner la pratique des blocus fictifs quels qu'ils fussent. Elle leur avait appris que s'ils voulaient

(1) Dupuis, *loc. cit.*, nº 166.

voir leurs droits reconnus, ils devaient être forts et pour cela s'unir. Nous verrons que cette leçon ne fut pas perdue.

Tels furent les résultats principaux et l'utilité de la déclaration de 1780.

CHAPITRE III

LE BLOCUS DE 1780 A 1801. — SES CONDITIONS D'APRÈS LA DÉCLARATION DE 1800

Après la dissolution de la Ligue, les champions de l'une et de l'autre conception du blocus restaient chacun sur leurs positions. La Russie pour s'assurer, du moins dans ses rapports avec ses cocontractants, le bénéfice des règles posées en 1780, concluait des traités, le 13 juillet 1782 avec le Portugal, les 11 et 17 janvier 1787 avec la France et les Deux Siciles. Il y était stipulé qu'un port serait considéré comme bloqué lorsqu'il serait « attaqué par un nombre de vaisseaux proportionné à la force de la place et qui en seraient suffisamment proches pour qu'il y ait danger évident d'entrer dans le dit port ».

La France et le Danemarck, dans un traité de 1742, avaient déjà précisé davantage les conditions auxquelles un port serait reputé bloqué. La présence à l'entrée de ce port aux mains de deux vaisseaux était exigée. Une

disposition identique fut insérée dans un traité du 30 juillet 1789 conclu entre le Danemarck et la République de Gênes (1). En 1795, les Etats-Unis signaient avec l'Espagne un traité où il était stipulé que « toutes les marchandises neutres pouvaient être transportées librement dans les ports de l'ennemi, pourvu que ces ports ne fussent point assiégés, bloqués ou investis *en réalité.* » Mais l'Angleterre désormais débarrassée des menaces résultant de l'existence de la Ligue ne variait ni dans sa conception du blocus, ni dans ses pratiques. Nous trouvons la preuve qu'elle n'a pas abandonné sa conception du blocus dans le traité qu'elle signe avec la France le 26 septembre 1780. Il y est dit que les marchandises autres que la contrebande de guerre pourront être transportées, même dans les lieux ennemis, excepté seulement dans les places assiégées, bloquées (2) ou investies. Mais on ne donne aucune précision sur ce qu'il faut entendre par ces derniers mots.

Quant à ses pratiques, la Révolution, par les passions qu'elle souleva, lui fournit une occasion de les reprendre, et cette fois avec la complicité active de ses adversaires de la veille. « Dans la tourmente révolutionnaire, la Russie, explique Dupuis (3), oublia complètement les droits qu'elle avait reconnus aux neutres le jour où elle s'était mise à leur tête. La violence des passions et la

(1) De Clercq, t. I, p. 157.
(2) De Martens, *Recueil*, 2e éd., t. IV., p. 443.
(3) *Loc. cit.*, nº 167.

grandeur de l'enjeu firent considérer tous les moyens comme légitimes contre la France. Contre une puissance qui menaçait tous les trônes, tous les rois devaient se liguer. Ceux qui préféraient s'abstenir perdaient droit au respect. Complice de la révolution, leur neutralité devenait criminelle ; elle ne pouvait prétendre à tenir en échec les droits des princes belligérants. » Aussi l'Angleterre en profita-t-elle pour revendiquer à nouveau, exercer et s'assurer l'empire des mers. Elle commença par décréter le blocus de tous les ports et de toutes les côtes de France. Elle ordonna la saisie de tous les navires neutres ayant un port français pour destination. Pitt déclarait que la France « devait être détachée du monde commercial et traitée comme si elle n'avait qu'une seule ville, un seul port et que cette place fut bloquée et affamée par terre et par mer. » Cette déclaration, basée sur l'état d'anarchie de la France sera reprise en termes peu différents par Napoléon et dirigée, cette fois, contre l'Angleterre, coupable de ne pas admettre les règles du droit des gens.

Dès le 8 juin 1793, Pitt, conformant sa conduite à ses déclarations, envoyait aux commandants des navires de guerre anglais et aux capitaines de ses corsaires, ses instructions. L'art. 3, relatif au blocus était ainsi conçu : « Dans le cas où Sa Majesté déclare des ports bloqués, les commandants des vaisseaux et les armateurs, qui rencontreront des bâtiments destinés pour ces ports, mais qui étaient sortis des ports de leur pays respectifs

avant l'arrivée de la déclaration du blocus, seront tenus de les *avertir* et de les engager à aller ailleurs, mais de ne pas les molester, à moins qu'ils ne tentent d'entrer dans le port bloqué. Il en sera de même de tous les vaisseaux partis d'un port de leur pays pour se rendre dans un port déclaré bloqué, après que cette déclaration aura été connue dans le pays d'où ils sont partis, ainsi que de tout navire qui, ayant appris le blocus dans le cours de son voyage, aura continué sa course dans l'intention d'y entrer. » Dans cet article apparaît pour la première fois une condition nouvelle que les neutres s'efforçeront à l'avenir de faire admettre pour la validité du blocus ; il s'agit de la notification spéciale.

La guerre se poursuivit dans les conditions habituelles aux Anglais. La seule particularité importante à signaler consiste dans le concours intéressé et peu glorieux que leur apportèrent les Etats-Unis. Malgré le traité de 1778 qui les liait avec la France, malgré une déclaration de neutralité par eux publiée le 22 avril 1793, malgré la dette de reconnaissance qu'ils avaient contractée envers la France lors de la proclamation de leur indépendance, ils signèrent l'année d'après un traité secret avec l'Angleterre (1). Cet accord, outre l'approbation du blocus des côtes de France, contenait une définition qui faisait des Etats-Unis les auxiliaires intéressés de notre ennemie. Ce n'est qu'après diverses mesures de représailles,

(1) Mooré, *Digest of international law*, 1906, vol. VII, § 1269, p. 820-824.

décidées par le Directoire et en particulier, la saisie dès 1797 des marchandises anglaises trouvées sur les navires américains, que les Etats-Unis changèrent d'attitude et qu'un accord intervint. Il est connu sous le nom de traité de Mortfontaine et porte la date du 30 septembre 1800 (1). Non seulement il met fin au conflit qui séparait les deux signataires, mais encore il règle provisoirement leurs relations. C'est ainsi qu'en ce qui concerne le blocus, il contient l'article suivant : « Dans le cas, comme il arrive souvent, où les vaisseaux feraient voile pour une place ou un port appartenant à un ennemi, ignorant qu'ils sont bloqués, assiégés ou investis, il est convenu que tout navire qui se trouvera dans une pareille circonstance sera détourné de cette place au port, sans qu'on puisse le retenir ni confisquer aucune partie de la cargaison (à moins qu'elle ne soit de contrebande ou qu'il ne soit prouvé que le dit navire, après avoir été averti du blocus ou investissement, a voulu entrer dans ce même port), mais il lui sera permis d'aller dans tout autre port ou place qu'il jugera convenable. Aucun navire de l'une ou de l'autre nation, entré dans un port ou place avant qu'ils aient été réellement bloqués, assiégés ou investis par l'autre, ne pourra être empêché de sortir avec sa cargaison. S'il s'y trouve lorsque la dite place sera rendue, le navire et sa cargaison ne pourront être confisqués, mais seront remis aux propriétaires. »

(1) *Op. cit.*, p. 789.

On le voit,la notion du blocus se précise ; les caractères que la théorie tendra, par la suite, à lui reconnaître apparaissent les uns après les autres. Après l'effectivité, la notification spéciale destinée à compléter la notification générale ; après la notification, le droit de sortie du port bloqué pour le navire neutre qui s'y trouve lors de la déclaration du blocus. Nous verrons, par la suite, ce droit de sortie stipulé ici d'une manière illimitée, se préciser et aboutir à un délai de sortie. A propos de la première stipulation de l'article que nous venons de citer, celle relative à la notification spéciale, il est un rapprochement qui nous paraît s'imposer. Nous avons vu, non sans une certaine surprise, qu'elle figurait dans les instructions données par la Grande-Bretagne au commencement de la guerre. Il paraissait inexplicable que l'initiative d'une mesure libérale, de quelque importance qu'elle fut, put être prise spontanément par l'Angleterre, en notre matière. Les instructions qu'on a lues ne lui auraient-elles pas été imposées par les Etats-Unis et ne serait-ce pas à leur demande qu'elles auraient été données ou au moins en vue de gagner le bienveillant et fructueux autant que déloyal concours qu'ils lui prêtèrent au cours de la guerre. Le fait que le traité de 1800 entre la France et l'Amérique reproduit cette disposition, le rôle joué par les Etats-Unis dans cette guerre, leur position géographique et l'éloignement où ils étaient des lieux bloqués, d'où il résulte que c'est surtout pour leurs navires que la déclaration spéciale est utile et pro-

fitable, tout, jusqu'à la date à laquelle furent données les instructions qui la contiennent-elle est du 8 juin 1793; la déclaration de neutralité des Etats-Unis étant d'avril et le traité secret de l'année suivante, tout concourt à rendre plausible vraisemblable notre explication. Telle paraît avoir été l'origine de cette condition nouvelle de validité du blocus que nous allons retrouver dans la déclaration de neutralité de 1800.

Si les Etats-Unis, oublieux de l'aide que leur avait prêté la France, quelques années auparavant pour conquérir leur indépendance, avaient mis leur soi-disant neutralité au service de notre ennemie, il n'en avait pas été de même de tous les neutres. Le Danemark avait courageusement tenté, le premier, de résister aux exigences de l'Angleterre et refusé de cesser son commerce avec la France. Par la suite, uni à la Suède en vertu d'un traité signé le 27 mars 1794, il tentait de faire revivre les principes de la neutralité armée. Pour échapper au droit de visite des belligérants, depuis longtemps la pratique s'était introduite et était généralement admise de faire escorter les bâtiments de commerce par un navire de guerre, c'est ce qu'on appelle *le convoi*. L'Angleterre refusa de l'admettre en 1800 de la part du Danemark. Au lieu de l'exercice d'un droit, elle prétendit voir dans la résistance opposée par la frégate danoise la Freya, dans de telles circonstances, une insulte à son pavillon et une agression préméditée. La Freya fut contrainte par la force de céder et capturée avec le

convoi qu'elle escortait. Aux réclamations élevées par le Danemark et à une proposition de sa part de recourir à la médiation de la Russie, l'Angleterre répondit par des mesures rigoureuses d'embargo. Les termes suivants, insérés dans une note de l'Angleterre au Danemark et à la Suède, du 15 janvier 1801, indiquent assez le mobile qui la guidait dans sa conduite vis-à-vis de ces dernières : « On sait assez, y était-il dit, dans quelle vue hostile on tenta, en 1780, d'établir un nouveau Code des droits maritimes, et de soutenir par la force un système d'innovations nuisibles aux plus chers intérêts de l'empire britannique. L'admission de ces principes, si elle devait jamais avoir lieu, tarirait infailliblement une des principales sources de sa force et de sa sûreté. » L'Angleterre appréhendait, en effet, à cette date, d'être contrainte de céder à nouveau devant une force analogue à celle de 1780. Depuis le mois d'août 1800, le Czar Paul Ier, dont la médiation proposée par le Danemark avait été refusée par l'Angleterre, était intervenu. Il avait adressé aux puissances du nord une déclaration les invitant à renouveler l'alliance de 1780, pour faire respecter leurs droits de neutres. Son appel fut entendu des quatre puissances qui avaient eu le plus à souffrir des prétentions et de la conduite de l'Angleterre : le Danemark, la Suède, la Prusse et la Russie. Un nouvel acte de neutralité armée était signé entre elles, les 16, 18, 20 décembre 1800 (1). Il reproduisait,

(1) De Martens, t, VII, p. 172. 181 et 188.

en ce qui concerne le blocus, les termes de la déclaration de 1780, en y ajoutant la disposition que nous avons signalée, d'après laquelle le blocus, même effectif, ne pouvait être obligatoire pour les neutres qu'autant que ceux-ci en auraient eu connaissance par un avis spécialement donné à chaque navire, sur les lieux mêmes, par les soins de l'escadre de blocus. L'art. 3 § 3 s'exprimait ainsi, à ce sujet : « que, pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, on n'accorde cette dénomination qu'à celui où il y a par la disposition de la puissance qui l'attaque avec des vaisseaux arrêtés et suffisamment proches, un danger évident d'entrer et que tout bâtiment naviguant vers un port bloqué ne pourra être regardé d'avoir contrevenu à la présente convention que lorsqu'après avoir été averti par le commandant du blocus, de l'état du port, il tâchera d'y pénétrer en employant la force ou la ruse (1). » L'Angleterre s'apprêtait à résister. Dès le 2 avril 1801, sa flotte assiégeait Copenhague. Mais la mort du Czar Paul Ier, assassiné quelques jours avant, avait changé la situation. L'Angleterre allait être libérée des prétentions de la nouvelle ligne. En effet, dès le 17 juin suivant, elle signe avec la Russie elle-même un traité qui, tout en reproduisant les termes mêmes de la déclaration de 1800, mettait celle-ci à néant, dans lequel la diplomatie avait réussi, avec le seul secours de la grammaire, à annihiler l'œuvre de

(1) De Martens, t. VII, p. 191.

toutes les Ligues de neutralité armée. Dans ce traité auquel accédaient, un peu après, le Danemark et la Suède, il était dit « que pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, on n'accorde cette dénomination qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque avec des vaisseaux arrêtés ou suffisamment proches, un danger évident d'entrer ». De la nécessité d'une notification spéciale sur la ligne de blocus, dont elle avait été l'initiatrice contrainte ou volontaire et qu'elle avait adopté un instant, il n'était plus question. Grâce à un procédé aussi simple, l'Angleterre trouvait moyen d'échapper au « système d'innovations nuisibles à ses plus chers intérêts ; qu'elle jugeait s'il avait été adopté, devoir taire infailliblement une des principales sources de sa force et de sa sûreté ». En présence du danger et de l'intérêt en jeu, on comprend qu'elle n'ait pas craint de recourir au stratagème, déjà employé par Figaro, qui avant les diplomates anglais avait su tirer parti de la différence existant entre « la conjonction capulative ET qui lie les membres corrélatifs de la phrase » et « la conjonction alternative OU, qui sépare les dits membres. » Quoique obtenue par un procédé de comédie, le succès de l'Angleterre est indéniable. Aussi, nous l'allons voir dans le chapitre suivant, en tirer, selon son habitude, tout le parti qu'il comporte et se donner libre carrière dans l'application des principes qui, selon son expression, sont « une des principales sources de sa force et de sa sûreté ».

CHAPITRE IV

LE BLOCUS CONTINENTAL

Dans tout ce qui précède, le blocus nous est apparu comme ayant servi à l'Angleterre à acquérir et conserver la suprématie navale ; celle-ci lui ayant permis ensuite d'imposer aux autres nations de subir le blocus. C'est contre cette suprématie, servie par ce moyen et dotée de ce privilège, que s'étaient élevés, à diverses reprises, les neutres dont le blocus servait à ruiner périodiquement le commerce en même temps que celui de l'ennemi. Au commencement du XIX^e^ siècle c'est encore par le blocus que va se disputer la suprématie navale, dans la lutte furieuse et qui n'est pas dénuée de grandeur entre deux adversaires armés l'un d'une froide impassibilité, d'une ténacité implacable, l'autre des conceptions « des pensées les plus gigantesques » (1) qu'ait enfantées son génie. Entre, eux le conflit ne pouvait manquer

(1) Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. VII, p. 217.

d'éclater : pour Napoléon l'existence d'une nation, qui refusait ses avances et échappait à ses coups, était quelque chose d'intolérable ; pour l'Angleterre, l'usurpateur constituait un danger redoutable et permanent qu'il faillait faire disparaître à tout prix. Cette lutte nous intéresse d'une manière toute spéciale parce qu'elle eut le blocus pour point de départ et pour moyen, parce que chacun des adversaires se posa en champion du droit international, dont tous les deux foulèrent aux pieds les règles dans le but proclamé de les faire triompher. Enfin c'est au nom des deux adversaires de la veille que la lutte va se poursuivre, tous les autres ayant été éliminés.

D'une part, la France, vaincue dans la guerre de Sept ans, mais rénovée et grandie par ses victoires récentes, en possession de la suprématie sur le continent, et conduite par le plus grand génie des temps modernes ; de l'autre, l'Angleterre, la triomphatrice de la veille, enivrée de ses succès, gonflée d'orgueil et d'ambition, en possession du sceptre des mers, qui ne lui a pas été contesté depuis longtemps, si ce n'est pas les platoniques et éphémères manifestations des Ligues de neutralité armée. Tels sont à la fois les deux adversaires et les conditions générales dans lesquelle s'ouvre la lutte. En voici les phases diverses et les péripéties essentielles.

Dès 1803, l'Angleterre répondait aux préparatifs d'embarquement de Boulogne et à l'occupation du Hanovre par les troupes françaises, en prenant deux ordres du

Conseil, qui déclaraient bloquées les embouchures de l'Elbe et du Weser. Ils furent complétés par un ordre du 9 août 1804 proclamant les blocus des ports français du canal et de la mer du Nord. C'est au cours de ce blocus que des navires furent, à plusieurs reprises condamnés uniquement pour s'être approchés d'un port bloqué. Le but de cet acte était non pas d'entrer, mais de prendre un pilote pour les conduire dans un port non soumis au blocus. Sans égard pour cette situation la condamnation fut motivée ainsi : « Il est possible que l'intention de ce navire ait été innocente, mais la Cour est dans la nécessité d'agir sous la prévention qu'entraîne une telle conduite et d'en inférer qu'il avait une intention coupable. » En 1806, la Prusse, en exécution d'un traité qu'elle avait signé avec Napoléon, ayant fermé aux navires anglais l'entrée de l'Elbe, du Weser ainsi que des ports et rivières avoisinants, le Cabinet anglais déclara en état de blocus l'embouchure des rivières de l'Ems, du Weser, et de la Trave, ainsi que tous les ports, rivières et côtes depuis l'Elbe jusqu'à Brest et prescrivant de mettre l'embargo sur tous les navires prussiens stationnant dans les ports de Grande-Bretagne. Les décisions furent adressées par M. Fox, Ministre des affaires étrangères anglais à M. Monroë, Ministre des Etats-Unis à Londres, dans les termes suivants : « Le roi, considérant comme extraordinaires les nouvelles mesures prises par l'ennemi pour entraver le commerce de ses sujets, a jugé à propos de faire donner des ordres pour mettre en état de

blocus les côtes, rivières et ports à partir de la rivière de l'Elbe, jusqu'au port de Brest inclusivement et faire considérer ces rivières et ports comme actuellement bloqués. Cependant, Sa Majesté veut bien déclarer que ce blocus n'empêchera pas les navires neutres, chargés de marchandises non appartenant aux ennemis de Sa Majesté, et qui ne sont pas contrebande de guerre, d'approcher de ces côtes, d'entrer dans ces rivières et ports et d'en-sortir (excepté cependant la côte, les rivières et ports depuis Ostende jusqu'à la Seine, qui se trouvent depuis longtemps sous le blocus le plus strict et qui y sont encore), pourvu que les vaisseaux qui s'approcheront ainsi et entreront dans ces rivières et ports (non compris sous le blocus strict) n'aient pas été chargés dans un port appartenant aux ennemis de Sa Majesté ou en leur possession, et qu'en sortant de ces rivières et ports (non compris sous le blocus strict) ils ne soient pas destinés pour un port appartenant aux ennemis de Sa Majesté ou en leur possession et n'aient pas préalablement violé le blocus.

« M. Monroë est donc prié d'informer les consuls et négociants américains, résidant dans ce pays, des mesures prises par Sa Majesté et que, dès lors, on mettra à exécution tout ce qui est autorisé par le droit des gens et des traités entre Sa Majesté et les puissances neutres contre les vaisseaux qui violeraient le blocus établi par cette notification. »

Les distinctions faites, dans le document qui précède,

émanent du plus parfait arbitraire. On y distingue le blocus strict et le blocus moins strict ; la différence qui sépare l'un de l'autre consiste en ce que, les navires des neutres peuvent approcher des seconds, y entrer et en sortir, pourvu qu'ils ne portent pas de contrebande de guerre ni de marchandises appartenant aux ennemis de Sa Majesté, qu'ils n'aient pas chargés dans un port ennemi ou en possession de l'ennemi et qu'il ne soit pas destiné pour un de ces ports. Mais cette distinction, encore une fois, est tout arbitraire. Elle n'avait sans doute d'autre raison d'être que le souci de l'Angleterre de se conserver un nombre suffisant de ports ouverts à son commerce. En effet, comme l'a remarqué Cussy (1), rien ne distinguait dans la réalité les ports sans blocus strict des autres ; les uns n'étaient pas mieux gardés et surveillés que les autres. L'Angleterre prononçait l'interdit commercial contre une rade de 200 lieues, c'est-à-dire d'une quantité de ports telle que toute la marine anglaise n'aurait pu suffire à effectuer le blocus conformément aux dispositions contenues dans la célèbre déclaration de 1780.

On conçoit d'autre part qu'elle ait obéi à la préoccupation de maintenir ouverts aux neutres le plus grand nombre possible de ports, en présence des blocus qui furent alors déclarés de toutes parts. La Russie avait déclaré bloquées toutes les côtes de la mer Adriatique

(1) *Phases et causes célèbres du droit maritime des Nations*, t. II, p. 244.

appartenant aux français ou à des Etats neutres soumis à l'occupation française ; la Suède, ceux de la Prusse, depuis Memel jusqu'à la Feene.

Mais tous ces faits ne tardèrent pas à passer au second plan, en face de la conception que Napoléon s'efforça de mettre en œuvre, par le célèbre décret de Berlin (1) du 21 novembre 1806. Il veut acquérir la suprématie navale ; dépourvu des moyens d'y parvenir par la mer, il utilise la suprématie incontestable qu'il possède sur terre. Il se propose de tarir la richesse de l'Angleterre dans sa source en fermant aux anglais le Continent, dont il est maître, comme ils lui ont fermé l'océan, où ils sont maîtres aussi. « Le blocus pratiqué, ou plus exactement allégué sans souci des droits des neutres, dit M. Dupuis (2), ne fut qu'un prétexte pour interdire à ceux-ci toute relation avec l'ennemi. La guerre entre la France et l'Angleterre est une guerre commerciale ; ce sont ses intérêts commerciaux qui y ont engagé la Grande-Bretagne ; c'est en frappant ses intérêts commerciaux que Napoléon espère lui imposer la paix. Mais comme les flottes françaises ont été vaincues, comme l'empire de la mer appartient aux escadres britanniques, l'empereur à qui la force manque désormais sur mer, cherche à y suppléer en fermant les ports du continent aux navires britanniques, en interdisant aux navires des Etats continentaux de se rendre dans les ports anglais.

(1) De Clercq, t. II, p. 194.
(2) *Loc. cit.*, n° 169.

Que l'Angleterre maîtresse des mers ne puisse nulle part faire aborder ses vaisseaux, et sa suprématie maritime devient illusoire ; qu'elle ne puisse voir dans ses ports aucun navire neutre et c'en est fait de sa puissance commerciale.

Que lui servirait de commander les routes le jour où, toute communication avec leurs points d'aboutissement lui étant interdite, elle se trouverait condamnée à un isolement fatal ? »

Malgré que souvent cités, il est indispensable de reproduire ici, à la fois, les considérants pas lesquels on justifiait les dispositions prises, ainsi que ces dispositions elles-mêmes. « Considérant, y était-il dit : 1° que l'Angleterre n'admet pas le droit des gens suivi universellement par tous les peuples policés ; 2° qu'elle répute ennemi tout individu appartenant à l'Etat ennemi, et fait, en conséquence, prisonniers de guerre, non seulement les équipages des vaisseaux armés en guerre, mais encore les équipages des vaisseaux de commerce et des navires marchands, et même les facteurs de commerce et les négociants qui voyagent pour les affaires de négoce ; 3° qu'elle étend aux bâtiments et marchandises de commerce et aux propriétés des particuliers le droit de conquête qui ne peut s'appliquer qu'à ce qui appartient à l'Etat ennemi ; 4° qu'elle étend aux villes et ports de commerce non fortifiés, aux havres et aux embouchures de rivières, le droit de blocus qui, d'après la raison et l'usage de tous les peuples policés, n'est applicable

qu'aux places fortes ; qu'elle déclare bloquées des places devant lesquelles elle n'a même pas un seul bâtiment de guerre, quoiqu'une place ne soit bloquée que quand elle est tellement investie qu'on ne puisse tenter de s'en approcher sans un danger évident, qu'elle déclare même en état de blocus des lieux que toutes ses forces réunies seraient incapables de bloquer, des côtes entières et tout un Empire ; 5° que cet abus monstrueux du droit de blocus n'a d'autre but que d'empêcher les communications entre les peuples et d'élever le commerce et l'industrie de l'Angleterre sur la ruine de l'industrie et du commerce du continent ; 6° que, tel étant le but évident de l'Angleterre, quiconque fait, sur le continent, le commerce des marchandises anglaises, favorise par là ses desseins et s'en rend complice ; 7° que cette conduite de l'Angleterre, digne en tout des premiers âges de la barbarie, a profité à cette puissance au détriment de toutes les autres ; 8° qu'il est de droit naturel d'opposer à l'ennemi les armes dont il se sert et de le combattre de la même manière qu'il combat lorsqu'il méconnaît toutes les idées de justice et tous les sentiments libéraux, résultat de la civilisation parmi les hommes.

Nous avons résolu d'appliquer à l'Angleterre des usages qu'elle a consacrés dans sa législation maritime.

Les dispositions du présent décret seront constamment considérées comme principe fondamental de l'Empire jusqu'à ce que l'Angleterre ait reconnu que le droit

de la guerre est un et le même sur terre que sur mer ; qu'il ne peut s'étendre, ni aux propriétés privées, quelles qu'elles soient, ni aux personnes des individus étrangers à la profession des armes, et que le droit de blocus doit être restreint aux places fortes réellement investies par des forces suffisantes.

Nous avons, en conséquence, décrété et décrétons ce qui suit :

Art. 1er. — Les îles britanniques sont déclarées en état de blocus ;

Art. 2. — Tout commerce et toute correspondance avec les îles britanniques sont interdits. En conséquence, les lettres ou paquets adressés ou en Angleterre ou à un Anglais, ou écrits en langue anglaise, n'auront pas cours aux postes et seront saisis ;

Art. 3. — Tout individu, sujet de l'Angleterre, de quelque état ou condition qu'il soit, qui sera trouvé dans les pays occupés par nos troupes ou par celles de nos alliés, sera fait prisonnier de guerre ;

Art. 4. — Tout magasin, toute marchandise, toute propriété, de quelque nature qu'elle puisse être, appartenant à un sujet de l'Angleterre, sera déclaré de bonne prise.

Art. 5. — Le commerce des marchandises anglaises est défendu, et toute marchandise appartenant à l'Angleterre, ou provenant de ses fabriques ou de ses colonies est de bonne prise.

Art. 6. — La moitié du produit de la confiscation des

marchandises et propriétés déclarées de bonne prise par les articles précédents sera employée à indemniser les négociants des pertes qu'ils ont éprouvées par la prise des bâtiments de commerce qui ont été enlevés par des croisières anglaises.

Art. 7. — Aucun bâtiment venant directement de l'Angleterre ou des colonies anglaises, ou y ayant été depuis la publication du présent décret ne sera reçu dans aucun port.

Art. 8. — Tout bâtiment qui, au moyen d'une fausse déclaration, contreviendrait à la disposition ci-dessus, sera saisi et le navire et la cargaison seront confisqués comme s'ils étaient propriété anglaise... (1).

Malgré sa longueur cette citation était indispensable parce qu'elle explique, mieux que ne sauraient le faire les plus longs développements, l'état d'esprit, les intentions et la situation réciproque des deux parties.

Ainsi qu'on l'a remarqué, pour qu'un tel système put réussir, il aurait fallu qu'il n'y ait plus de neutres; « tout Etat qui se prêtera à l'exécution des conceptions de Napoléon agira en ennemi de la Grande-Bretagne et sera, par elle, traité en ennemi » (2), et réciproquement, pourrait-on ajouter. L'un ayant frappé d'interdit le continent, l'autre riposta en frappant d'in-

(1) Suivant les art. 9, 10, 11 qui sont sans intérêt. Duvergier, *Collection des lois*, t. XV, p. 54. — De Martens, *Nouveau recueil des traités*, t. I, p. 439 et s.

(2) Dupuis, *loc. cit.*, n° 169.

terdit la mer. Mais ce qu'il convient de bien se rendre compte pour juger exactement le blocus, qui paraît pour la première fois avec toutes ses conséquences, c'est que les décisions prises par les deux adversaires s'adressent uniquement aux neutres, malgré qu'ils n'aient pas d'intérêt propre dans la querelle ; c'est que — et c'est ce qui condamne l'emploi du blocus — le succès de l'un ou de l'autre dépend de la docilité de ceux-ci et de leur soumission aux exigences des belligérants. Ce sont eux en un mot, qui sont chargés par ceux-ci de faire la guerre à leur place et pour eux et c'est de leur abstention qui leur est toujours dommageable et onéreux, malgré qu'ils n'en doivent pas profiter, que dépend l'issue de la lutte. Ce sont eux qui doivent gagner la bataille pour le vainqueur, seul appelé à en retirer les fruits.

Mais dans les circonstances présentes, l'abstention qu'on exige d'eux, celle qu'on prétend leur imposer est de nature à leur causer sans compensation aucune des dommages aussi grands que ceux qu'auront à subir les belligérants. Par quel moyen, ceux-ci prétendent-ils, en effet, se réduire mutuellement? Par la cessation complète, totale, aussi rigoureuse que possible de tout commerce, de tout rapport des neutres avec l'ennemi. C'est ce qui fait l'originalité de la situation présente et est de nature à faire condamner cette mesure. Les blocus antérieurs, à la rigueur, pouvaient être observés par les neutres. Ils n'avaient qu'à tenir compte d'une seule in-

terdiction, plus ou moins étendue il est vrai, mais en tous cas unique et leur laissant une certaine latitude. Ici, ils sont sous le coup de deux interdictions ; l'un interdit la mer, l'autre le continent. Leur situation se trouvait ainsi la suivante : s'ils commerçaient avec la France, ils s'exposaient à être capturés par les vaisseaux anglais ; s'ils commerçaient avec l'Angleterre et ses colonies, ils couraient le risque d'être pris par les navires français. Pour échapper à ce double danger, les neutres auraient dû s'abstenir de tout rapport avec les deux belligérants. Ils auraient dû les laisser ainsi se consumer, dévorer chacun leur propre substance, réduits qu'ils auraient été à vivre de leurs seules ressources intérieures. Mais, en admettant que cela fut possible et en faisant abstraction des dommages que cette situation entraînerait pour les neutres, cette attitude d'expectative leur serait rendue impossible par les belligérants eux-mêmes. Aussi allons-nous voir que la lutte va consister uniquement dans les tentatives faites et les mesures prises par chacun des adversaires, pour solliciter les neutres, les amener à continuer ses rapports avec lui, sans lesquelles pour lui l'existence est impossible et à les cesser avec l'ennemi, pour pouvoir le réduire à merci. C'est dans cette situation bizarre et éminemment contradictoire, que le blocus continental a plongé le monde — car les Etats-Unis y jouent un rôle important — et dans laquelle nous allons voir se débattre la France et l'Angleterre d'une part, les neutres de l'autre. La situation ré-

sultant de ces faits était tellement contradictoire que la lutte se prolongeant, les belligérants, contraints par la force des choses, vont s'efforcer, chacun de leur côté, non seulement de maintenir ou de renouer des relations avec les neutres, mais chercher, par leur intermédiaire, clandestinement, par des voies détournées, par la fraude que suscitent toujours les situations anormales, par des mesures enfin en opposition directe avec les ordres par eux donnés et le régime par eux institué, à se procurer certains produits de l'ennemi et à écouler chez lui les leurs.

Le décret de Berlin pris, Napoléon en envoie le texte aux diverses nations du continent, à la Hollande, à l'Espagne, à l'Italie. Il le notifie aux villes Hanséatiques et charge Mortier d'en surveiller l'exécution en Allemagne.

L'Angleterre réplique par un ordre du conseil en date du 7 janvier 1807 (1) : « ... vu que le Gouvernement français, y est-il dit, a aussi résolu de déclarer tous les Etats de S. M. en état de blocus, dans un temps ou les flottes de la France et de ses alliés sont enfermées dans leurs propres ports par la bravoure et par la discipline de la marine britannique ; et comme de pareilles entreprises de l'ennemi à S. M. un droit irrécusable d'user de représailles..., il ne sera permis à aucun vaisseau de faire le commerce de l'un à l'autre des ports appartenant

(1) De Martens, *Nouveau recueil des traités*, t. I, p. 444.

à la France ou à ses alliés, ou étant occupés par eux ou se trouvant sous leur influence au point que des navires britanniques n'y puissent commercer librement. Il est enjoint aux commandants des bâtiments de guerre et corsaires de S. M. d'avertir tous les vaisseaux neutres, sortant d'un pareil port et destinés pour un port semblable, de ne point poursuivre leur route et chacun de ces navires qui, après cet avertissement, ou au bout d'un temps raisonnable pour être informé des présents ordres de S. M., n'en sera pas moins surpris faisant voile pour sa dite destination, sera amené avec sa cargaison et jugé de bonne prise. »

Dès lors, chaque belligérant s'efforce de contraindre les neutres à prendre son parti. L'Angleterre, par cet ordre, traite en ennemi tous les pays dans les ports desquels les navires britanniques ne peuvent commercer librement. Napoléon, outre diverses saisies des marchandises et de correspondance, menace d'occuper la Hollande si elle n'observe pas les mesures prises contre l'Angleterre et signe, avec la Russie, un traité secret (1). Cette puissance doit offrir sa médiation à l'Angleterre, pour conclure la paix, aux conditions suivantes : elle reconnaîtra les vrais principes du droit maritime international et restituera les colonies de la France et celles de ses alliés prises depuis 1805. Si elle refuse d'accepter cette médiation ou si l'ayant acceptée, elle n'a pas traité

(1) De Clercq, t. II, p. 214.

à ces conditions au 1er novembre 1807, la Russie lui signifiera qu'elle a conclu avec la France une alliance offensive et défensive. Les deux alliées sommeront la Suède, le Danemark et le Portugal de fermer leurs ports et de déclarer la guerre aux anglais. De plus, on arrête les vaisseaux américains qui, comme dans la guerre précédente, pour réaliser des bénéfices énormes, chargeaient les marchandises anglaises qu'ils faisaient entrer, comme si elles avaient été américaines, en Hollande et en France.

La réponse de l'Angleterre consista dans une expédition contre le Danemarck et le bombardement de Copenhague. Cette mesure de violence, vis-à-vis des neutres, amena ceux-ci à proclamer de nouveau les principes de la Ligue de neutralité armée « ce monument de la sagesse de l'Impératrice Catherine » portait une déclaration de la Russie. Le Danemark, l'Autriche et le Portugal y adhérèrent. Le système d'exclusion adopté par les deux adversaires causait plus de mal à l'Angleterre qu'à la France. Thiers (1) constate, en effet, que le décret de Berlin avait eu pour effet d'activer l'industrie française. Par son ordre en Conseil du 11 novembre 1807 (2), l'Angleterre aggrave ses représailles. L'ordre du 7 janvier précédent qui avait pour but « ou d'engager l'ennemi à retirer ses ordres ou d'engager les nations neutres à en obtenir la révocation, n'avait, y disait-on, pas atteint son but. L'ennemi avait au contraire renouvelé ses ordres

(1) Thiers, *op. cit.*, t. VIII, p. 131.
(2) De Martens, *op. cit.*, t. I, p. 446.

en les aggravant. Aussi, le roi d'Angleterre se voyait-il forcé dans ces inconstances « à recourir à d'autres mesures pour soutenir et défendre ses justes droits et pour conserver cette puissance maritime qu'il a établie et maintenue jusqu'à présent. Dans ce but, on déclarait que « tous les ports et places de France ou de ses alliés ou de tout autre pays en guerre avec Sa Majesté, ainsi que dans les ports et places en Europe, dont le souverain sans être en guerre avec S. M. a exclu le pavillon britannique, et tous les ports et places dans les colonies appartenant aux ennemis de S. M. seront soumis, à compter de ce moment, relativement au commerce et à la navigation, aux mêmes restrictions que s'ils étaient étroitement bloqués par les forces de mer de S. M. ». Etait également déclaré « illégal, le commerce en marchandises produites ou manufacturées par les dits pays et que tous les vaisseaux qui trafiqueraient avec ces pays ou colonies seraient pris ainsi que leurs chargements ».

Il convient de signaler les termes dans lesquels était établi le blocus tant pour leur généralité que le peu de souci qu'on avait même de déguiser *sa fictivité :* « tous les ports et places de France et de ses alliés, ou de tout autre pays, en guerre avec l'Angleterre, ou qui, sans être en guerre avec l'Angleterre serait *assez soumis à l'influence française* pour avoir adhéré au système continental » ou encore « a exclu le pavillon britannique » seront soumis « *aux mêmes restrictions que s'ils*

étaient étroitement bloqués ». Il en était de même pour les sanctions : les vaisseaux devaient être confisqués « pour être entrés ou sortis d'un port ou d'une place bloqués ou pour être propriété ennemie *ou pour une raison quelconque* ».

On pourrait presque dire aux neutres, en modifiant légèrement la parole d'un juge anglais, citée plus haut : « au moyen de telles formules, vous êtes confisqués *avant* d'être pris. »

Mais la guerre commerciale se prolongeant, il ne s'agissait pas seulement d'éloigner les neutres des ports français ; il fallait encore, pour éviter la ruine du commerce anglais, les attirer dans les ports britanniques. Dans ce but, l'ordre du 11 novembre qui fut suivi d'un autre le 26 permettait aux navires, appartenant à un pays non en guerre avec la Grande-Bretagne d'entrer librement dans ses ports ou dans ceux de ses colonies et d'en sortir pour se rendre dans un port quelconque, pourvu qu'ils touchent en Angleterre ou dans un pays placé sous sa domination pour y prendre ou y laisser des marchandises. A cette occasion, ces navires acquittaient des droits de douane s'élevant en général à 25 o/o. Devaient être saisis et déclarés de bonne prise, avec leurs marchandises, les bâtiments qui n'auraient pas fait relâche dans les ports anglais ou qui seraient munis de certificats d'origine délivrés par des agents français.

Le système se perfectionnait par l'expérience. A l'interdiction de commerce avec l'ennemi, l'Angleterre ajou-

tait l'obligation pour les neutres de continuer les rapports commerciaux avec elle, dans le but d'écouler ses produits, même chez l'ennemi, par leur intermédiaire. Pour le commerce que le blocus continental l'empêchait de faire, elle se substituait les neutres, mais en prélevant au moyen de ses droits de douane, un port sur le bénéfice qu'ils pouvaient réaliser. C'est le système des licences dont l'application souleva des protestations même en Angleterre comme étant inconstitutionnel et contraire à la Grande Charte et au droit des gens.

Napoléon fit la seule réponse qui convint, par le décret de Milan du 17 décembre 1807. Après avoir posé dans le préambule, le principe que les nations étaient solidaires de l'indépendance de leur pavillon et que, si on laissait consacrer par l'usage la tyrannie anglaise, les anglais ne tarderaient pas à l'établir en droit, comme ils avaient déjà fait dans leur extension arbitraire du droit de blocus, il décidait :

Art. 1er. — Tout bâtiment de quelque nation qu'il soit qui aura souffert la visite d'un vaisseau anglais ou se sera soumis à un voyage en Angleterre ou aura payé une imposition quelconque au gouvernement anglais, est par cela seul dénationalisé, a perdu la garantie de son pavillon et est devenu propriété anglaise.

Art. 2. — Soit que lesdits bâtiments ainsi dénationalisés par les mesures arbitraires du gouvernement anglais entrent dans nos ports ou dans ceux de nos alliés, soit qu'ils tombent au pouvoir de nos vaisseaux de

guerre ou de nos corsaires, ils sont déclarés de bonne prise.

Art. 3. — Les Iles Britanniques sont déclarées en état de blocus sur terre comme sur mer. Tout bâtiment, de quelque nation qu'il soit, quel que soit son chargement expédié des ports d'Angleterre ou des colonies anglaises, ou de pays occupés par les troupes anglaises ou allant en Angleterre ou dans les colonies anglaises ou dans des pays occupés par les troupes anglaises, est de bonne prise comme contrevenant au présent décret ; il sera capturé par nos vaisseaux de guerre ou par nos corsaires et adjugé aux capteurs.

Art. 4. — Ces mesures, qui ne sont qu'une juste réciprocité pour le système barbare adopté par le gouvernement anglais, qui assimile sa législation à celle d'Alger, cesseront d'avoir leur effet pour toutes les nations qui sauraient obliger le gouvernement anglais à respecter leur pavillon. Elles continueront d'être en vigueur pendant tout le temps que ce gouvernement ne reviendra pas aux principes du droit des gens, qui règle les relations des Etats civilisés dans l'état de guerre ; les dispositions du présent décret seront abrogées et nulles par le fait dès que le gouvernement anglais sera revenu aux principes du droit des gens qui sont aussi ceux de la justice et de l'honneur (1). »

Il n'est pas sans intérêt de remarquer que les deux

(1) Duvergier, *Collection des lois*, t. XVI, p. 201. — De Martens, *ibid.*, t. I, p. 452.

partis ne manquent jamais, dans aucun des actes que nous avons reproduit de rejeter sur l'autre la responsabilité des mesures illégales, contraires au droit, qu'elle prend. Mais surtout — et cela vient à l'appui des observations générales que nous avons présentées sur le blocus — elles font sans cesse appel à l'intervention active des neutres. Ils offrent de rapporter en leur faveur les mesures dirigées contre eux, si ceux-ci obtiennent de l'autre belligérant l'annulation de celles prises par lui. Ce sont des invitations et des actes de pression continuels pour les amener à prendre parti, pour qu'il se substitue à eux dans une certaine mesure ou au moins, pour qu'ils leur apportent un concours actif. Les adversaires se rendent compte que le blocus crée une situation anormale et constitue une mesure qui ne peut être efficace qu'à la condition de ne pas se prolonger. Pour qu'elle prenne fin au plus tôt, ils appellent à l'aide ceux-là mêmes qui en supportent tout le poids. Et dans la circonstance présente les mesures ont pris une importance telle que nous allons voir le blocus aboutir à la négation de toute neutralité.

En effet, à la date du décret de Milan, toute l'Europe avait adhéré au blocus continental à l'exception de l'Autriche et de la Suède qui s'y rallient au cours de 1810. Seuls, les Etats-Unis, garantis par leur situation géographique et par leur éloignement, refusaient de prendre parti, malgré les sollicitations dont ils étaient l'objet de part et d'autre. Non seulement, ils refusaient de se sou-

mettre aux prétentions des belligérants, mais, le 22 décembre 1807, ils mettaient l'embargo sur les navires des deux adversaires, qui se trouvaient dans les ports des Etats-Unis et défendaient de sortir aux bâtiments de commerce américains. Au mois de mars suivant, nouvelle intervention du gouvernement des Etats-Unis ; un bill interdit aux navires de venir en Europe et déclare saisissable tout bâtiment anglais ou français qui abordera sur les côtes américaines, si, dans le délai d'un an, la France et l'Angleterre n'ont pas révoqué les mesures de blocus. Les deux intéressées étaient aussi soucieuses l'une que l'autre de donner satisfaction au gouvernement de Washington ; l'Angleterre pour conserver et étendre, si possible, le concours intéressé, mais précieux que lui apportaient les navires américains, la France, pour obtenir que cessât ce trafic. Ces navires réalisaient des bénéfices considérables, ne craignant pas de naviguer sans un pavillon quelconque. Ce faisant, ils permettaient à l'Angleterre de s'approvisionner et d'écouler ses marchandises soit chez les neutres, soit même en France, et par suite de prolonger sa résistance en entravant l'application rigoureuse du blocus.

De part et d'autre, on s'efforça donc de donner satisfaction au gouvernement américain, mais sans pouvoir y parvenir ni d'un côté ni de l'autre. La contradiction de la situation résultant du blocus, que nous n'avions trouvée que dans les rapports des neutres va peser maintenant sur les belligérants eux-mêmes. Malgré le

désir et le besoin pressant où ils étaient de déférer aux demandes des Etats-Unis, pour les gagner chacun à leur cause et obtenir leurs concours, ils se trouvaient dans l'impossibilité de le faire sans se contredire encore. L'Angleterre eut beau, par son ordre du 26 avril 1809, supprimer le blocus, à l'exception des ports et places de la Hollande jusqu'à l'Ems inclusivement, de tous les ports et places de la France et de leurs colonies, de ports et places de la partie septentrionale de l'Italie à partir des ports d'Orbitella et Pesara inclusivement ; par celui du 28 mai suivant, de permettre le commerce avec la Hollande à tous les navires américains, elle ne put parvenir à satisfaire son exigeant partenaire. Celui-ci, par une déclaration du 9 août 1809 suspendit de nouveau le commerce avec la Grande-Bretagne.

Napoléon tenta de profiter de ces dispositions. Partant de ce principe, exposé dans le décret de Milan, que le navire, naviguant sous le pavillon d'une nation, devait être considéré, en mer, et traité comme dans les ports de son pays, il concluait qu'on commettait un acte analogue à une invasion en ne respectant pas son pavillon. Il offrait aux Etats-Unis de les reconnaître comme neutres, s'ils armaient des bâtiments pour repousser les exigences de l'Angleterre et les atteintes à la souveraineté de leur pavillon. Il voulait en un mot qu'ils fissent la guerre pour lui, tandis qu'ils demandaient à pouvoir commercer librement. Ces pourparlers aboutirent au décret de Rambouillet qui fermait

les ports de France et ceux de ses alliés aux navires américains et ordonnait la saisie des contrevenants. Les Etats-Unis répliquèrent par un bill du 1er mars 1810 rétablissant les mesures déjà édictées en 1808.

En 1810, nouvelle tentative de Napoléon pour obtenir des Etats-Unis qu'ils obtiennent ou la révocation des ordres anglais ou pour qu'ils refusent de s'y soumettre. En échange, il leur offre de rapporter à leur profit les décrets de Berlin et de Milan. L'Angleterre, ayant refusé de déférer à une sommation des Etats-Unis, un acte du 2 mars 1811 abrogea, en ce qui concerne les rapports commerciaux avec la France, l'acte de non-intercourse du 1er mars 1810, qui était maintenu vis-à-vis de l'Angleterre.

Napoléon rapporta, au profit de l'Amérique comme il l'avait promis, les décrets de Milan et de Berlin, mais sans pouvoir lui donner satisfaction complète. Quant à l'Angleterre, elle ne rapporta ses ordres du Conseil, en ce qui concerne les Etats-Unis, que sur une déclaration de guerre qu'ils lui adressèrent en juin 1812.

Le blocus a une autre conséquence : il fait que la guerre n'intéresse pas que les Etats. Aussi, les belligérants n'ont pas à compter qu'avec les seuls gouvernements. Ils ont à compter aussi avec les particuliers. Rigoureusement appliqué, le blocus doit avoir une efficacité immédiate. S'il peut se prolonger, comme cela se produisait depuis 1806, c'est qu'il n'est pas appliqué ; c'est que l'adversaire trouve aide et secours auprès des neutres.

C'est ce qui n'avait pas manqué de se produire. « Lors même, dit M. Thiers (1), que les gouvernements étaient de bonne foi, les peuples n'entrant pas facilement dans les vues qui avaient inspiré l'idée du Blocus Continental, se livraient à une contrebande qu'on avaient la plus grande peine à empêcher, tout en y apportant une extrême rigueur. » Et s'il était au pouvoir des belligérants de s'efforcer de gagner les gouvernements à leur cause, comment agir d'une manière efficace sur les particuliers ? Ceux-ci, malgré les rigueurs, les dangers auxquels ils s'exposaient, trouvaient encore un intérêt à les braver. C'était le cas des navires américains. Et même il croissait avec la rigueur des mesures prises pour les détourner d'intervenir, à tel point qu'adoucir ces mesures, diminuer les rigueurs constituait un moyen de diminuer cet intérêt. Et ce moyen était encore commandé, imposé par la situation économique intérieure, créé de part et d'autre par le blocus qui allait s'aggravant au fur et à mesure que se prolongeait sa durée. Dès la fin de 1807, l'Angleterre avait dû recourir aux licences accordées aux neutres. Le nombre s'en accrut dans des proportions effrayantes, au point de dépasser 16.000 pour la seule année 1809. Cette même année, Napoléon adopta un système analogue, aggravé encore en 1810 par le décret de Trianon, établissant des *origines permises*.

(1) *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. XII, p. 26.

Ces mesures permettaient aux deux partis de supporter la prolongation du blocus, mais en en atténuant l'efficacité. Elles disparurent comme conséquence des événements qui suivirent, sans être abrogées ni de part ni d'autre et sans avoir procuré la victoire ni à l'un ni à l'autre des belligérants.

CHAPITRE V

LE BLOCUS DEPUIS 1815 JUSQU'A LA CONVENTION DE PARIS DE 1856

Les traités de 1815, signés par les alliés, qui au cours de la crise que nous venons de résumer, avaient été tantôt dans un camp tantôt dans l'autre, furent muets sur le blocus. On se garda bien même d'y faire allusion : chaque nation reprit, à cet égard, son entière liberté. Cependant les enseignements résultant des faits qui viennent d'être rapportés ne paraissent pas avoir été perdus. « Les conséquences même du système » dit M. Dupuis (1) avaient démontré son incompatibilité avec l'état de neutralité; le blocus fictif était définitivement condamné (2).

(1) *Loc. cit.*, n° 171.

(2) Les auteurs anglais ont soin d'ailleurs de ne point présenter les ordres du Conseil de 1807 comme des applications normales du droit de blocus, mais de les défendre seulement à titre de justes représailles contre les dispositions exorbitantes du décret de Berlin.

En effet, nous ne trouvons de 1815 à 1856 que deux cas où des blocus par croisières aient été établis. Le premier le fut en 1842 par l'Espagne. Le port de Barcelone et la côte comprise entre le Belos et le Llobergat furent déclarés bloqués par le régent d'Espagne, pendant l'insurrection de Barcelone. Il fut maintenu par des vaisseaux chargés de surveiller la côte pour empêcher toute communication avec les rebelles.

En 1846, pendant la guerre entre le Mexique et les Etats-Unis, ceux-ci déclarèrent bloqués tous les ports, baies et passes de la côte occidentale du Mexique jusqu'au sud de Diego. Les Anglais protestèrent, prétendant que le blocus ainsi établi était un blocus sur le papier. Il leur fut répondu que les Etats-Unis avaient le droit d'établir un blocus de cette étendue, mais qu'il n'en serait tenu compte que s'il y avait des forces suffisantes pour rendre l'entrée dangereuse, que ces forces existaient et étaient présentes ou dispersées momentanément par le mauvais temps avec intention de retour (1).

En dehors de ces faits isolés, et à l'exception de l'Angleterre qui conserva sa pleine liberté d'action, la plupart des puissances répudièrent formellement, les unes dans leurs instructions, comme la France et le Danemark, les autres dans des traités, la pratique des blocus qui ne seraient pas établis et maintenus conformément aux déclarations de 1780 et de 1800. Ces traités et ces

(1) Moore, *loc. cit.* Affaire du Jenne Nelly, p. 837.

instructions mentionneront tous la nécessité, outre la déclaration de blocus, d'une notification spéciale, exigée dans la déclaration de 1800. Nous en avons souligné déjà l'importance. Elle aboutit ni plus ni moins à l'abrogation des droits de prévention et de suite.

Nous ne signalerons que pour mémoire, une convention conclue le 17 juin 1818, entre le Danemark et la Prusse, dans laquelle réapparaît pour la dernière fois, cette clause contenue dans l'article 20 du traité du 23 août 1742 entre le Danemark et la France : on se rappelle qu'elle exigeait, pour qu'un port fut bloqué, que l'entrée en fut interdite au moins par deux vaisseaux du côté de la mer ou par une batterie de canons du côté de la terre.

Par contre, la clause exigeant une notification spéciale du blocus se précise au cours de cette période, se généralise et devient pour ainsi dire de style dans les traités relatifs au blocus ; avec l'adaption d'une clause relative à la réglementation du délai de sortie, accordé aux navires qui se trouvent dans les ports lors de la déclaration de blocus, cela constitue la caractéristique de l'époque que nous étudions.

La nécessité d'une notification spéciale n'avait été adoptée jusqu'ici que dans de rares cas. Outre l'art. 3 des instructions anglaises du 8 juin 1793 où nous l'avons vue figurer pour la première fois, elle constituait l'article 3 de la déclaration de neutralité de 1800 adaptée par l'Angleterre en 1801 (5, 17 juin). L'ordonnance da-

noise, relative à la navigation en temps de guerre du 4 mai 1803, dans son article 15, et le règlement suédois du 21 juin 1801, dans son article 11, interdisaient aux vaisseaux nationaux l'entrée d'un port quand celle-ci leur avait été refusée — *formellement* refusée, disait le règlement suédois — par le commandant de l'escadre de blocus.

En 1816, le 4 septembre et le 1er mai 1828, les Etats-Unis signèrent avec la Suède et la Prusse et cette même armée, les villes Hanséatiques et le Mexique des traités, exigeant que les navires voyageant vers les ports bloqués fussent d'abord avertis.

Il ne serait plus permis d'arrêter et de saisir un bâtiment pour le seul fait qu'il était en route pour un port bloqué.

Le traité avait soin de dire que cette clause était insérée en raison de la distance qui séparait les deux pays contractants.

Le droit de saisir et de confisquer ne serait fondé que dans le cas, où une deuxième tentative d'entrée serait faite, au cours du même voyage et après avoir reçu un avertissement.

Ce principe, posé d'abord comme nous l'avons vu, par l'Angleterre, à l'instigation des Etats-Unis, réapparaît ici à la demande de ces derniers. La distance à laquelle ils se trouvent des ports européens à une époque où les communications étaient loin d'avoir la rapidité qu'elles ont actuellement, faisait de l'adaption de cette

règle une question vitale pour eux. Mais cette adaption avait une importance capitale en matière de blocus puisque, comme nous l'avons déjà dit, elle faisait disparaître les droits de prévention et de suite. Elle permettait, comme celle de l'effectivité du blocus, de restreindre, de resserrer autour du point bloqué, les opérations qu'il comporte.

Cette règle se généralisa, au cours de cette période, elle devint une condition de validité du blocus. Les nombreux traités dans lesquels elle figure, stipulent en outre expressément, la plupart (1), la suppression du droit de prévention, quelques-uns (2) la suppression des deux droits, prévention et suite.

Si les Etats-Unis furent les initiateurs et les propa-

(1) Voici l'énumération de ces traités d'après les recueils de Clarcq, t. IV et V et de Martens, t. IV, VIII, XIII, XV et XVI : 12 décembre 1828, entre les Etats-Unis et le Brésil ; 5 avril 1831, entre les Etats-Unis et le Mexique ; 16 mai 1832, entre les Etats Unis et le Chili ; 18 février 1831, entre la Prusse et le Mexique ; 9 décembre 1834, entre la France et la Bolivie ; 26 septembre 1836, entre les Etats-Unis et la Sardaigne ; 13 novembre 1836, entre les Etats-Unis et le Pérou ; 10 décembre 1837, entre les Etats-Unis et la Grèce ; 31 juillet 1839, entre la Prusse et la Grèce ; 25 septembre 1839 entre la France et le Texas ; 1839, entre les Etats-Unis et la République de l'Equateur ; 1842, entre l'Autriche et le Mexique ; 6 juin 1843, entre la France et le Venezuela, entre la France et l'Equateur ; 24 octobre 1844, entre la France et la Nouvelle Grenade ; 26 février 1856, entre la France et le Honduras.

(2) Ce dernier, entre la France et le Honduras ; celui de 1827, entre les Etats-Unis et la Suède ; celui de 1831, entre les Etats-Unis et le Mexique, celui de 1832, entre les Etats-Unis et le Chili et celui de 1836, entre les Etats-Unis et le Pérou.

gateurs de cette règle du blocus, la France, qui l'avait adoptée dès le début du siècle, contribua à la répandre, et sa jurisprudence, ainsi que ses instructions, servirent à la préciser. C'est ainsi qu'à la suite d'un différend, survenu entre elle et le Brésil, elle signa avec ce dernier, le 8 janvier 1826, un traité de commerce, aux termes duquel : « aucun bâtiment de commerce, appartenant aux sujets de l'une des parties contractantes, qui sera expédié pour un port, lequel se trouvera bloqué par l'autre, ne pourra être saisi, capturé ou condamné, si préalablement il ne lui a été fait une notification ou signification de l'existence ou continuation du blocus, par les forces bloquantes ou par quelque bâtiment faisant partie de l'escadre ou division du blocus ; et, pour qu'on ne puisse alléguer une prétendue ignorance du blocus et que le navire qui aura reçu cette intimation soit dans le cas d'être capturé, s'il vient ensuite à se représenter devant le port bloqué pendant le temps que durera le blocus, le commandant du bâtiment de guerre qui fera la notification devra apposer son visa sur les papiers du navire visité, en indiquant le jour, le lieu ou la hauteur où sera faite la signification de l'existence du blocus, et le capitaine du navire visité lui donnera un reçu de cette signification contenant les mêmes déclarations exigées par le visa. »

C'est la première fois que les conditions d'application de cette disposition et sa procédure sont réglées avec autant de précision et de rigueur. La France les a prises

comme règles de sa conduite et les a fidèlement observées, ce qui n'a pas peu contribué à les généraliser. Nous en trouvons la preuve dans une dépêche du 8 février 1830, adressée par le ministre des Affaires étrangères au Conseil d'Etat, chargé de statuer sur un cas de capture (1) ; dans les instructions adressées en 1838 par le comte Molé, notre ministre des Affaires étrangères, aux croiseurs français chargés de mettre à exécution le blocus établi par la France sur les côtes de la République Argentine. Il y était dit, en particulier, sur le point de savoir quand un blocus est effectif ; 5° « qu'un port n'est bloqué par les forces navales que lorsque, par la disposition de ces forces, il y a danger évident d'y entrer. Mais un bâtiment neutre ne peut être inquiété pour être entré dans un port précédemment bloqué par une force qui ne se serait pas réellement trouvée devant le port au moment où le bâtiment se présentait, quelque fût la cause de l'éloignement de la force qui bloquait. qu'elle provînt des vents ou du besoin de s'approvisionner ».

Toutes les autorités françaises s'appliquèrent à faire respecter rigoureusement ces instructions, en particulier en ce qui concerne la notification spéciale. Le même

(1) Il s'agissait de deux navires, l'un toscan, la *Carolina*, l'autre sarde, la *Madona di Montenero*, capturés par nos forces navales devant Alger. Cette dépêche se réfère aux principes de la Ligue de 1800 et à ceux que la France avait fait triompher dans ses discussions avec le Brésil.

M. Molé eut à rectifié par une autre lettre du 20 octobre 1838 (1) une interprétation erronée des instructions à ce sujet. Le Commandant d'un des vaisseaux de guerre français chargés de bloquer les ports du Mexique les avait interprétées en ce sens que la notification officielle aux puissances neutres rendait inutile la notification spéciale. « M. N... disait M. Molé, confond ici deux choses très distinctes, la notification diplomatique qui doit être faite du blocus aux puissances neutres et l'avis que les commandants des forces employées à le maintenir sont toujours tenus de donner aux navires qui se présentent sur les lieux. Il paraît croire que l'accomplissement de la première formalité dispense nécessairement de la seconde qui deviendrait ensuite superflue. Une telle manière de procéder est contraire non seulement aux principes ordinaires du droit maritime, mais encore aux instructions émanées de notre ministère et aux communications qui furent faites dans le temps au gouvernement des Etats-Unis et ainsi qu'aux consuls étrangers de Vera-Cruz. »

Cette manière de voir fut sanctionnée à plusieurs reprises par le Conseil d'Etat tant contre la France qu'à son profit. C'est ainsi que la capture de la goëlette sarde, *La Louisa*, opérée en 1846, dans les eaux de la Plata par une canonnière française ne fut pas admise comme va-

(1) Citée par Pistaye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*, I, p. 372, et Ortolan, *Règles*, t. II, p. 339.

lable pour défaut de notification spéciale et d'inscription de cette notification au rôle d'équipage du vaisseau capturé (1). Une solution analogue avait déjà été donnée en 1843 où une goëlette américaine avait été capturée par une goëlette française, l'*Eclair*. Elle avait pour motif que l'avertissement ayant été donné de vive voix il ne résultait pas de l'instruction que le capitaine eut compris cet avertissement, ou qu'il eut été suppléé à la mention de l'avertissement qui aurait dû être inscrite sur le rôle d'équipage.

Par contre, en 1839, la capture de deux navires marchands des Etats-Unis, l'*America* et l'*Elisa Davidson* opérée par la corvette française, la *Perle*, fut déclarée valable (2), les navires capturés ayant refusé de répondre et de présenter leurs papiers de bord ; eelle du Caïman, au cours du blocus de la Plata, parce qu'il portait des papiers de bord irréguliers et qu'il était, au moment de son arrestation en violation flagrante du blocus (3) ; celle de l'*Aurora* et de l'*Independencia-America* parce que malgré l'avertissement donné régulièrement il avait tenté de franchir la ligne du blocus de la Plata ; celles, en 1850 de l'*Elisabeth-Cornish* et du *The Faure*, tous deux anglais, au cours du blocus de Buenos-Ayres, pour n'avoir pas tenu compte des notifications spéciales à eux

(1) Pistaye et Duverdy, *Traités des prises maritimes*, t. II, p. 382.
(2) Kent, *Commentaires on american law*, 5e éd., I, p. 137.
(3) Pistave et Duverdy, *loc. cit.*, t. II, p. 383.

régulièrement faites. Enfin le règlement danois de 1848 contient à ce sujet les dispositions suivantes qui résument assez exactement les divers progrès accomplis à cette date dans la réglementation du blocus : « un exemplaire de la patente royale, concernant le blocus sera communiqué à chaque navire passant par le Sund et les Belts. Il est défendu d'user de voies de fait à l'égard des navires armés et neutres, à moins qu'après avoir été avertis du blocus, ils n'essaient de le rompre, mais tant qu'il y a lieu de présumer que le blocus ne leur est pas connu, le simple essai de passer par la ligne de blocus ne justifiera point l'emploi de la force ; un navire ami ou neutre *ne pourra pas davantage être amené par le motif seul qu'il est destiné pour un port bloqué ou qu'il se dirige vers ce port*. Dans ce cas, l'officier commandant les vaisseaux *stationnés* n'aura qu'à *prévenir* les bâtiments respectifs de la déclaration du blocus et lorsqu'il en aura *été fait mention sur le journal de bord*, le navire sera libre de prendre une autre route. — Si malgré cet avis, le navire tente de franchir la ligne de blocus ou s'il y a lieu de présumer qu'il ait été informé du blocus à son passage par le Sund ou par les Belts, ou que même il l'ait connu dès son départ du lieu où il a mis en mer, dans tous ces cas, une *tentative d'entrer* dans le port bloqué sera regardée comme une violation du blocus, et, en cas de nécessité, on usera de force pour amener le navire. »

Jusqu'à l'époque où nous sommes, les points qui

avaient surtout préoccupé les puissances, en matière de blocus, étaient qu'il fut effectif et qu'il fut connu des navires qui se présentaient pour entrer dans le port bloqué. Mais des difficultés s'élevaient souvent aussi sur le point de savoir si les vaisseaux neutres, stationnant dans le port lors de la déclaration de blocus pouvaient être admis à sortir et à quelles conditions. On était généralement d'accord pour autoriser la sortie sur lest ou avec des marchandises prises à bord avant la déclaration de blocus. Il naissait de cette solution des difficultés continuelles pour établir la date du chargement. Pour mettre fin aux discussions, le Danemark accorda, en 1848, dans sa guerre avec l'Allemagne, un délai aux navires neutres pour sortir des ports bloqués avec leur cargaison. Le règlement pris à cette occasion s'exprimait ainsi : « Est regardé comme port bloqué, celui devant lequel un ou plusieurs vaisseaux de guerre sont stationnés, de manière que nul bâtiment marchand ne puisse entrer ou sortir sans un danger évident d'être amené. Arrivé sur la *station*, l'officier commandant les vaisseaux de guerre donnera avis du blocus aux consuls de toutes les puissances amies et neutres par une circulaire qu'il leur adressera à cet effet et tous les bâtiments amis et neutres, qui se trouvent déjà dans le port au commencement du blocus, auront la libre faculté de se retirer dans le délai dont on conviendra. »

Cette pratique si raisonnable n'a pas tardé à se généraliser. Elle fut suivie en particulier lors du blocus

d'Arkhangel, le 1er août 1854. Le délai accordé pour sortir fut alors de 14 jours. Il en fut de même pendant la guerre de 1864 entre le Danemark et la Prusse, où le délai accordé fut de trois semaines. Elle est aujourd'hui universellement admise.

CHAPITRE VI

LA DÉCLARATION DE 1856. — SES CARACTÈRES, SES SOLUTIONS. — COMPARAISONS AVEC LES DÉCLARATIONS DE NEUTRALITÉ ARMÉE.

On a pu remarquer que l'Angleterre était restée en dehors d'un mouvement qui de 1815 à 1850 avait tendu à compléter la réglementation du blocus telle que nous venons de l'exercer. Elle n'avait eu, au cours de cette période ni à déclarer de blocus ni à en subir qui ait donné lieu à des difficultés méritant d'être signalées. Absorbée par les progrès de son industrie et les soucis du développement de son commerce, elle avait un intérêt essentiel à fuir les difficultés. C'est à cette condition qu'elle pouvait tirer de ses victoires du commencement du siècle tous les fruits qu'elles étaient susceptibles de lui apporter. Enfin, nous ne nous étonnerons pas de ne lui avoir vu signer aucun traité, à ce sujet, si nous nous rappelons qu'elle a toujours répugné à se lier de la sorte et aussi combien elle fut longtemps fière de son splendide isolement.

Mais, si au XVIII^e^ siècle et au commencement du XIX^e^ ses « plus chers intérêts » exigeaient la destruction du commerce et des autres nations, au profit du sien ; si « les principales sources de sa force et de sa sûreté » selon ses propres expressions, lui avaient paru commander cette destruction ; si elle n'avait pu se plier à l'idée exprimée par Napoléon, quand écrivant en 1808, au roi de Hollande, il disait : « que l'Angleterre soit riche et prospère, peu m'importe, pourvu que la France et ses alliées soient comme elle » si elle n'avait pu souffrir, au siècle précédent que les autres le fussent à côté d'elle ; si enfin, elle avait cru ne pouvoir s'enrichir, selon le mot de Napoléon, dans la même lettre, qu'en détruisant toutes les marines, « au point que la Russie, la Suède, la France, l'Espagne... n'osent hasarder une escadre hors de leurs rades » et si le blocus avait été entre ses mains un merveilleux moyen pour y parvenir, en 1850, ses conceptions s'étaient profondément modifiées. A cette date son commerce et son industrie avaient atteint un tel degré de puissance, qu'ils n'avaient rien à redouter de celui de ses voisins. Mieux que cela, elle se rendait compte qu'ils ne pourraient, désormais, prendre un développement nouveau que si les échanges avec les nations voisines, qui se soldent d'ailleurs à son profit, se multipliaient que, si celles-ci lui fournissaient un débouché nouveau. Et pour cela, il fallait les faciliter, au lieu de les entraver et de les supprimer comme précédemment. En encourageant ainsi les échanges avec ses

voisins pour les multiplier au profit de son commerce et de son industrie, le but poursuivi était toujours le même, seuls les moyens différaient, adaptés aux circonstances et à l'intérêt du moment.

Tels étaient la situation et l'état d'esprit en Angleterre quand éclata la guerre de Crimée. Dès lors, le gouvernement britannique n'avait plus de raison de maintenir avec la rigueur et l'acharnement déployés au commencement du siècle, à titre des principes du droit des gens, ses règles à lui sur le blocus. Rien ne s'opposait plus à ce qu'il rejoignit les autres nations sur la route de la civilisation.

La situation qui va en résulter, au cours de cette guerre est suffisamment paradoxale pour qu'elle soit soulignée. Guidée par l'intérêt que nous venons de dégager, préoccupée déjà de conclure des traités de 1860 qu'impose cet intérêt, alliée à la France dont le commerce offre un débouché indispensable, elle a pour adversaire la Russie dont le commerce est sans importance. Elle déclare, dès le début des hostilités, le 28 mars 1854, qu'elle renonce à appliquer les règles, dont elle n'avait jamais consenti jusque là à se départir en matière de blocus et qu'elle adopte celles de la France. De sorte qu'après avoir triomphé seule de celle-ci, l'un des adhérents de la ligne de neutralité, en lui appliquant ses principes à elle, nous allons voir l'Angleterre, alliée à la France, triompher de la Russie, coryphée des Ligues de neutralité, en lui appliquant ceux pour la défense desquels elles avaient

été fondées. Et si quelque chose put adoucir pour la Russie, l'amertune de sa défaite, ce fut la constatation que l'Angleterre ne l'avait vaincue qu'en adoptant pour la première fois les principes qu'elle avait posés.

Dans le but de préserver, disait donc la déclaration anglaise, le commerce des neutres de toute entrave inutile, S. M. était disposée, quant à présent, à abandonner une partie du droit des belligérants qui lui appartiennent en vertu du droit des gens. Mais elle ajoutait aussitôt après : « Elle doit maintenir le droit qu'a le belligérant d'empêcher les neutres de violer tout blocus effectif, qui pourrait être établi avec des forces suffisantes contre les ports, les rades et les côtes de l'ennemi. » Il en fut même établi un à l'embouchure du Danube pour empêcher l'approvisionnement par mer des ports russes situés le long de ce fleuve. Malgré ces déclarations, la France fit sa part de concessions puisque les blocus, établis au cours de cette guerre furent seulement déclarés officiellement et qu'aucune notification spéciale ne fut effectuée, contrairement à la pratique constante de la France.

L'Angleterre n'abandonna point autant qu'elle le dit ses pratiques antérieures, si on en juge par le fait suivant. Le navire danois *Union*, parti de Flensbourg pour Riga, devait, en cas de blocus de ce port se diriger sur Memel, port prussien. Il fut capturé comme soupçonné d'avoir eu l'*intention* de violer le blocus de Riga. Et l'avocat de la Reine soutint devant la cour d'amirauté, malgré les dénégations du capitaine de l'*Union*, que ce

dernier connaissait au départ le blocus de Riga et que s'il n'avait pas rencontré de forces anglaises, il serait entré dans le port bloqué.

La pratique ne fut donc pas aussi différente que le prétendait la déclaration. Il convient de signaler une déclaration anglaise faite à l'occasion du blocus du port de Riga, relative à la manière dont on doit apprécier si un blocus est ou non effectif. Elle nous paraît avoir une grande importance parce que, à notre avis, elle contient implicitement diverses solutions consacrées par la Conférence de Londres, ou, si on ne veut point admettre qu'elle les contienne, elle nous paraît de nature à les avoir suggérées.

Le docteur Lushington, appelé à se prononcer sur la question de savoir si le blocus de Riga était effectif, déclara que les définitions du blocus étaient naturellement vagues et incertaines, que le maintien du blocus devait être une question dépendant du degré de danger auquel s'exposaient les navires entrant dans le port bloqué ou en sortant, que le blocus devait être maintenu par des forces suffisantes, mais qu'aucune force ne pouvait barrer l'entrée d'un port avec une certitude absolue, que des navires pouvaient entrer ou sortir pendant la nuit, ou par suite de brouillard ou de tempête. « Dans tous les cas, ajoutait-il, l'enquête a eu pour but de constater si les forces bloquantes étaient capables de maintenir le blocus et si elles étaient présentes, et, les choses étant ainsi, on a présumé l'accomplissement du devoir. Je

pense pouvoir affirmer en toute sécurité que dans aucun cas où les forces bloquantes étaient sur les lieux ou à proximité, on n'a considéré le blocus comme nul, parce que des navires sont entrés dans le port ou en sont sortis, sans que cette entrée ou cette sortie ait eu lieu du consentement de l'escadre bloquante. » Il pourrait y avoir dans cette déclaration le point de départ de cette solution que le point de savoir si le blocus est effectif est une question de fait. L'Angleterre avait déclaré qu'elle abandonnait sa théorie du blocus seulement *quant à présent*. Cependant, à la conclusion de la paix, elle signa les quatre principes relatifs à la guerre maritime, contenus dans la déclaration de Paris du 16 avril 1856, ainsi conçue : art. 1er. — La course est et demeure abolie ; 2° le pavillon neutre couvre la marchandise, à l'exception de la contrebande de guerre ; 3° la marchandise neutre à l'exception de la contrebande de guerre n'est pas saisissable sans pavillon ennemi ; 4° les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi. » Il était enfin stipulé que la présente déclaration n'était et ne serait obligatoire qu'entre les puissances qui y avaient ou y auraient adhéré. En fait, toutes les puissances y ont adhéré, y compris le Japon dont l'adhésion date de 1886, mais à l'exception de l'Espagne, du Mexique et des Etats-Unis.

Il nous reste à l'apprécier, en elle-même d'abord, dans

ses résultats ensuite. Ce dernier point de vue fera l'objet du chapitre suivant.

La déclaration de 1856 constituait jusqu'à ces derniers temps, avec les déclarations de 1780 et de 1800, la première en particulier, les deux documents essentiels du droit international, au point de vue de la guerre maritime. Ce qui les caractérise essentiellement et les rapprochait, c'est d'avoir fondé les principes du droit des neutres en temps de guerre maritime; c'est d'avoir donné un corps et une valeur précise et générale aux protestations isolées des neutres, dirigées contre les prétentions anglaises, protestations qui avaient été stériles parce qu'isolées. Mais si ces deux actes ont cela de commun qu'ils ont édicté des limitations au pouvoir du belligérant, ils présentent des différences essentielles qui dérivent de leur nature et pour ainsi dire de leur forme.

La première, la déclaration de 1780, dont nous avons dit les conditions dans lesquelles elle avait été rédigée, se présente sous la forme d'une déclaration unilatérale; elle est l'œuvre d'une Ligue des neutres, dressée contre des prétentions égoïstes, appuyées sur la force; les neutres opposent à cette force pour faire triompher les principes qu'ils entendent faire respecter, celle qu'ils tirent de leur union. Le succès couronne leurs efforts puisque l'Angleterre, malgré ses protestations et sa mauvaise humeur doit s'incliner et subir les règles établies par les neutres. Tel est donc le caractère essen-

tiel de la déclaration de 1780 : avant tout une déclaration unilatérale de volonté, émanant des seules puissances que menaçaient les agissements et la conduite de celle qui détenait la suprématie navale. Elle ne constitue pas un traité fondant un droit nouveau par suite de l'adhésion de tous les intéressés, non, elle énonce des principes qu'une Ligue des neutres juge devoir être appliqués et dont elle se déclare prête à imposer le respect en mettant à leur service la force qui résulte de l'union de ses adhérents.

Tout autre est le caractère de la déclaration de 1856. Nous nous trouvons ici en face d'un contrat ; elle constitue une source conventionnelle du droit maritime. Ce ne sont plus les puissances neutres, une partie seulement des intéressés, qui adoptent des principes : ce sont, en premier lieu, les deux principales puissances navales, les deux plus intéressées qui consentent un compromis entre leurs prétentions réciproques et contradictoires. La France et l'Angleterre se trouvent pour la première fois alliées dans une guerre maritime ; précédemment nous les avons toujours trouvées aux prises. Nous les avons vu adopter dès le début de la guerre, une ligne de conduite identique, accorder aux neutres le traitement le plus libéral. Et ce qui n'avait été qu'un arrangement provisoire en vue d'une éventualité donnée, tend à devenir par la déclaration de Paris un régime permanent et général. Mais ce qu'il importe de remarquer, c'est que, s'il y a de la part de l'Angleterre abandon d'une partie de

ses prétentions traditionnelles, cet abandon est volontaire et consenti ; il ne pouvait l'être qu'au prix de compensations de la part de son cocontractant. La déclaration de 1856 ne constitue plus une décision qu'elle est forcée de subir pour éviter de s'engager dans une lutte générale, elle est une transaction ; ce n'est plus une déclaration des puissances neutres imposant leur manière de voir, c'est un traité où l'Angleterre est partie.

Telle est la différence profonde à la fois de nature et de forme, qui sépare ces deux actes. Nous allons voir qu'elle entraîne des différences non moins profondes en ce qui concerne les résultats ainsi que sur le fond.

Le point faible des déclarations des neutres est dans leurs résultats. Comme elles reposent sur un accord auquel n'est point intervenu le principal intéressé, leur résultat est temporaire, sa durée fragile ; elle est limitée à la durée de l'entente intervenue entre les intéressés. Du jour où la Ligue fut dissoute, l'Angleterre reprit sa liberté d'action et les brillants principes qui avaient été posés n'eurent plus qu'une valeur théorique, constituèrent un idéal que, vraisemblablement, la réalité ne pourra jamais atteindre. Quant à l'Angleterre, redevenue forte par la division de ses adversaires, elle put maintenir contre chacun d'eux les règles qu'elle édictait en se fondant uniquement sur son intérêt et en vue de sa suprématie naturelle. Elle avait subi une loi qui lui était imposée ; dès que la force qui l'avait contrainte de s'y soumettre fut dissociée, elle reprit sa pleine liberté d'ac-

tion. A ce point de vue, le système adopté en 1856 paraît bien supérieur, préférable par suite. Il est toutefois loin d'être parfait et exempt de toute critique.

Si la déclaration de 1856, à raison de son caractère contractuel, de ce qu'elle a été consentie et non pas imposée, a acquis ainsi un caractère de permanence et de stabilité qui faisait défaut à elle de 1780, c'est au détriment de sa valeur intrinsèque. Cette conséquence résulte de l'état des choses. Elle s'impose et paraît nécessaire avant même et indépendamment de toute constatation. L'Angleterre n'aurait pas consenti volontairement sans contrainte, à abandonner tout ou partie de ses prétentions. L'on peut donc être assuré que ces concessions ne constituent, au plus, qu'un minimum, qu'elles ne sauraient sacrifier en rien la suprématie au maintien de laquelle tous ses efforts ont toujours tendu et qu'elles ne s'expliquent que par des compensations corrélatives. En un mot, si la déclaration de 1856 a eu pour résultat d'inaugurer un régime plus stable, il est certain que c'est parce qu'elle ne réalisait pas une réforme aussi substantielle, qu'il pourrait paraître au premier abord. Plus étendue que la déclaration de 1780, consacrant des réformes qui n'étaient pas possibles 80 ans auparavant, sur les points communs, elle institue un régime moins énergique, moins protecteur du droit des neutres, dont la véritable garantie, en cette matière comme d'une manière générale, reste toujours dans leur union contre les prétentions de la puissance qui détient la suprématie na-

vale. C'est, sans doute, la faiblesse de la ligue des neutres contre les prétentions des belligérants que de reposer sur un accord temporaire comme toute combinaison politique ; mais cette faiblesse est compensée par une précision théorique, qui en fait un exposé de principes incomparable. Et à ce titre, on comprend qu'elle ait éclos au XVIII^e siècle, qu'elle ait été adoptée alors comme le procédé le plus efficace pour fixer les droits des neutres et établir le régime de la guerre maritime. — Ce qui caractérise donc cette déclaration, au point de vue du fond, c'est la généralité de ses termes. Selon les procédés en honneur à l'époque où elle fut rédigée, les principes qui y sont formulés le sont d'une manière générale. Ils sont présentés non pas comme destinés à régir tels ou tels rapports à telle ou telle époque ou dans tel ou tel lieu, mais ceux de tous les temps et de tous les lieux. Ils devaient s'appliquer dans toute guerre maritime. Dirigée principalement contre l'Angleterre, la déclaration se présente non comme un expédient, une mesure de circonstance, mais sous une formule générale et comme l'expression de principes universels en la matière. Elle fixe les droits des neutres et détermine en même temps leurs devoirs. Et elle le fait d'une façon précise, sans laisser place aux interprétations destructives du principe, avec une netteté et une vigueur caractéristiques de l'idéal, de la théorie, de l'abstraction. Comment aurait-il pu en être autrement et, disons le mot, puisqu'ils étaient seuls et entre eux, pourquoi les neutres se seraient-ils gênés ?

Les faits, la pratique, la réalité, représentés par l'Angleterre ne pouvaient y avoir leur place ; ils étaient abtents. Nous avons déjà dit dans quelle mesure la fragilité et la précarité de ses résultats, inévitables dans de telles conditions, compensaient l'étendue, l'énergie, la rigueur et la portée de son contenu. Nous avons vu combien était différente la situation en 1856 ; ces différences font que les termes employés sont moins larges, ont une portée plus étroite, mais que le résultat semble plus effectif. La stabilité résultant de l'accord ou auront figuré tous les intéressés sera achetée au prix d'une rigueur et d'une précision atténuées. C'est la rançon de l'accord. Une transaction ne peut affirmer, dans toute leur rigueur les prétentions de l'une et de l'autre partie. Ainsi, pour ne parler que du point qui nous intéresse, le blocus ; le but à une époque comme à l'autre est que le blocus pour s'imposer au neutre et être respecté par lui, doit être effectif. Mais à quoi reconnaître que cette condition est remplie ? Sa déclaration de 1780 est aussi nette que possible : il faut qu'il entraîne danger évident d'entrer à raison de vaisseaux arrêtés et suffisamment proches. Celle de 1856 déclare suffisante une force capable d'interdire réellement l'accès du littoral. Quand cette condition sera-t-elle remplie ? Qui décidera si elle l'est. Au lieu de dépendre d'un fait, d'une *constatation* relativement facile, l'effectivité du blocus dépend désormais d'une *appréciation*, qui risque d'être déterminée par l'intérêt du moment.

En résumé, en ce qui concerne son contenu, la déclaration de 1856 est caractérisée, spécialement pour ce qui est du blocus par l'imprécision, le vague de ses termes et par son silence à l'égard de toutes les conditions autres que l'effectivité. En faisant dépendre cette dernière, la seule dont elle s'occupait, de l'appréciation des seuls intéressés, en l'absence de toute définition et de toute explication sur ce qui constituait l'effectivité du blocus, elle a constitué une simple manifestation à un titre analogue à celui de la déclaration des neutres. Sans avoir la portée, l'étendue, ni la rigueur qui caractérisaient la première, elle a présenté au moindre degré possible la stabilité, la permanence qu'on aurait pu attendre de sa forme. Son manque de précision, en effet, ses lacunes ont permis des interprétations différentes, de nature à fonder des pratiques divergentes. « Il s'ensuit, que, dit M. Dupuis, bien qu'ayant signé le même acte, la France et l'Angleterre professent des doctrines divergentes et parfois opposées tant sur les conditions que sur les conséquences du blocus. L'une et l'autre admettent sans doute que le blocus doit être effectif et qu'il doit être notifié, mais elles n'entendent de la même manière ni l'obligation de le rendre effectif ni le devoir de le notifier ; l'une et l'autre admettent que le blocus interdit aux neutres d'entrer dans les places bloquées ou d'en sortir ; mais elles ne donnent pas la même portée à cette interdiction. » De sorte qu'en présence de ces résultats il semble bien que la déclaration de

1856, loin d'avoir la valeur d'une transaction, en ce qui concerne le blocus, réalise cette entreprise paradoxale, qui aurait paru impossible avant cette expérience, qui consiste à affirmer solennellement dans des termes identiques deux manières de voir contraires et contradictoires.

Il nous reste à exposer les pratiques auxquelles elle a donné lieu et les interprétations qu'elle a suscitées. Cela fera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE VII

RÉSULTATS DE LA DÉCLARATION DE 1856. — ÉTAT DE LA QUESTION A LA VEILLE DE LA CONFÉRENCE DE LONDRES.

Après ce que nous venons de dire, il ne faut pas s'attendre à voir la déclaration de 1856 fonder une pratique uniforme en matière de blocus, même entre les signataires de la convention. Chaque nation même adhérente en applique les règles selon ses préférences, ses tendances ou ses intérêts.

La France eut deux fois l'occasion de les appliquer, en 1859, d'abord à l'occasion de la guerre contre l'Autriche et en 1878. Les instructions données dans ces deux circonstances aux commandants des navires français furent de tous points conformes à la ligne de conduite qui avait été suivie par les deux alliés pendant la guerre de Crimée. Elles commencent à reproduire le § 4 de la déclaration de Paris et prescrivent une notification formelle aux autorités des points bloqués, ainsi qu'au consul

d'une des puissances neutres, au moyen d'un parlementaire. On y doit désigner expressément les limites du blocus par leur latitude et leur longitude et renouveler la déclaration si le blocus vient à être étendu à quelque nouveau point de la côte. La notification spéciale avec inscription sur les papiers de bord est aussi prescrite. Les navires qui se dirigent vers le port bloqué ne sont censés connaître le blocus que quand elle a été faite. Quand il a été établi régulièrement, la violation du blocus résulte de toute tentative d'entrer ou de sortir des lieux bloqués. La sortie cependant est autorisée sur lest ou avec un chargement pris avant le blocus ou dans un délai qui a dû être fixé dans la déclaration et qui doit être suffisant pour protéger le commerce et la navigation de bonne foi. La France appliquait en somme, dans ces instructions, sa jurisprudence antérieure à 1855. Elles furent observées et nous n'aurions rien de plus à dire en ce qui concerne la France, si nous ne croyions devoir signaler qu'elle eut à déclarer bloqués, au cours de la guerre de 1870, plusieurs ports français occupés par les troupes allemandes. Cette mesure s'appliqua aux ports de Rouen, Dieppe, Fécamp. L'utilité de cette mesure, qui devait s'étendre à tous les ports que l'ennemi occuperait, consistait à empêcher le ravitaillement des allemands et le débarquement des troupes ennemies sur le territoire. L'Allemagne avait d'ailleurs agi de même au début de la guerre en fermant le port de Kiel.

Pendant la guerre de Sécession, des difficultés s'éle-

vèrent à plusieurs reprises à propos de blocus. Les belligérants n'avaient pas adhéré à la déclaration de Paris. Toutefois, dès le commencement des hostilités, il manifestèrent l'intention d'y conformer leur conduite, pendant toute la durée de la guerre. Néanmoins, les blocus déclarés par les Etats du Nord contre ceux du Sud furent loin d'être toujours effectifs. On a souvent cité ce fait que l'étendue des côtes bloquées était de 3.500 kilomètres, comprenant 80 ports ou embouchures de rivières, que gardaient seuls 45 navires de guerre et un égal nombre de navires marchands plus ou moins bien équipés. Les journaux de l'époque se faisaient un malin plaisir de publier soit les recettes de la douane dans tels ports bloqués (1), soit le nombre des vaisseaux entrés ou sortis dans un laps de temps donné. Pour toutes ces raisons, il était manifeste que ces blocus n'étaient pas effectifs, au sens où l'entendaient les états du continent, même avant la déclaration de 1856 (2). Tout au plus constituaient-ils des blocus par croisières. Non seulement, ils ne soulevèrent aucun reproche de l'Europe, mais l'Angleterre se fit remarquer par l'approbation qu'elle leur donna. « Si, au commencement, disait lord John Russel à la Chambre des Lords le 10 mars 1862 (3), les moyens des Etats du Nord furent insuffisants, ceux-

(1) *New-York Herald* du 17 sept. 1861, cité par Fanchille, *loc. cit.*, p. 113 et s.

(2) Moore, *loc. cit.*, p. 796, et 821.

(3) Cité par Fanchille, *loc. cit.*, p. 114 et 115.

ci cherchèrent ensuite à se procurer une force suffisante pour maintenir un blocus effectif et dès lors à augmenter leur escadre... à la vérité des vaisseaux ont pénétré dans les ports bloqués, mais ces bâtiments sont d'un faible tonnage et ils ne peuvent être regardés comme d'une importance telle que leur fuite puisse faire affirmer à l'inefficacité du blocus. »

L'orateur ajoutait, pour justifier le blocus américain, l'argument suivant, décisif assurément, pour convaincre ses auditeurs anglais, mais qui prouve deux : qu'il s'agirait tout au plus d'un blocus par croisière et que ce moyen avait toujours l'agrément de l'Angleterre : Après avoir rappelé le blocus de 1806 qui embrassait les ports de Brest à Dunkerque, il disait : « Cependant, plusieurs vaisseaux se sont rendus d'un port de France à un autre et ont échappé à la flotte chargée du blocus. Eh bien, en ce cas, un gouvernement neutre n'aurait pas eu pour cela le droit de nous dire : le blocus n'est pas effectif. » Cependant, de concert avec la France, elle s'opposa à une tentative de blocus sur papier, effectuée au mois d'août 1861, par le Président des Etats-Unis. Elle était faite « vu l'insuffisance du nombre des navires de guerre américain », disait le projet de décret.

Faute de pouvoir déclarer les ports du Sud « comme n'étant plus des ports d'entrée » le Président des Etats-Unis recourut à un procédé, qui était employé pour la première fois, dans le but de rendre un blocus effectif : il fit couler à l'entrée des vaisseaux chargés de

pierres (1), ce qui, malgré certaines critiques, paraît avoir reçu l'approbation des différents états.

Sans doute les Etats-Unis n'ayant pas adhéré à la déclaration de Paris de 1856 n'auraient pas été tenus d'en respecter les dispositions, s'ils n'avaient, dès le début de la guerre, voté trois des principes admis à cette date, et si le Président n'avait fait connaître le 21 avril 1861 qu'il se proposait de suivre les décisions du Congrès de Paris (2). En raison de ces faits, il se trouvait donc lié par ces décisions.

Des questions analogues se sont posées pour les Etats-Unis, pendant la guerre qu'elle a soutenue contre l'Espagne en 1898. A l'occasion du blocus établi devant les ports de Cuba, de Santiago et de Manille, les instructions (3) données aux vaisseaux chargés de maintenir le blocus, portent que celui-ci devra pour être effectif et obligatoire, être maintenu par une force suffisante pour rendre dangereuse l'entrée ou la sortie du port. C'est la formule même de la déclaration de 1856. Elle est suffisamment large pour abriter toutes les interprétations. En effet, nous allons voir par la suite que ces instructions permettent l'application du droit de prévention et celle de la théorie du voyage continu.

(1) Fanchille, *loc. cit.*, p. 117.

(2) Moore, *loc. cit.*, p. 805 et 812.

(3) *Loc. cit.*, p. 827. Instructions aux vaisseaux et croiseurs bloquants des Etats-Unis. *Général Order*, n° 492, 20 juin 1898. *For Rel.*, 1898, 780.

« Si les vaisseaux chargés du blocus sont chassés par une tempête, portait l'article 3 de ces instructions, mais qu'ils retournent aussitôt après à leurs postes, la continuité du blocus n'est point par là interrompue, mais s'ils quittent leurs postes volontairement, sauf pour la mise à exécution du blocus, par exemple pour poursuivre un navire qui viole le blocus, ou s'ils sont dispersés par les forces ennemies, le blocus est interrompu ou détruit. » Ce sont là des dispositions qui sont de nature à compliquer singulièrement la notion de blocus. A celle de savoir s'il est effectif, qu'on n'a pu arriver à trancher, s'ajoute désormais, par suite de constatations pratiques, celle de savoir si et quand il est maintenu. Car, s'il avait été interrompu, il y aurait lieu de procéder à de nouvelles notifications.

Sur ce point, les instructions que nous analysons font de la notification du blocus la condition de saisie des navires qui auraient tenté de le violer. Mais aucune forme n'est exigée. Elle peut résulter d'un avis donné par des vaisseaux des forces bloquantes ou d'une proclamation faite de gouvernement à gouvernement. D'ailleurs, elle est uniquement destinée à produire la notoriété du blocus. Du moment où celle-ci peut être établie de quelque fait qu'elle résulte, contre un navire neutre, celui-ci est de bonne prise ; « mais un avertissement formel n'a pas été donné, la règle de la connaissance de fait résultant de la notoriété devra être interprétée de façon libérale à l'égard des neutres ».

La notification spéciale telle que nous l'avons vue admise et réglementée à l'instigation des Etats-Unis eux-mêmes est exigée pour les navires qui se présentent devant un port bloqué et qui se sont mis en route *avant* la notification générale. Et ces navires ne peuvent être capturés que s'ils tentent de forcer le blocus après qu'ils auront reçu la notification spéciale et dans les formes suivies, dès avant 1856, en particulier pour la France.

S'il a mis à la voile *après* que la notification du blocus a été communiquée au pays de son port de départ ou après que la connaissance matérielle du blocus s'est répandue dans ce port, ce vaisseau restera soumis à la confiscation, à moins de dispositions contraires résultant des traités.

« Un vaisseau, porte l'art. 6, peut mettre à la voile de bonne foi pour un port bloqué, à condition de le faire avec l'*intention* de changer de destination s'il est informé de la continuation du blocus, dans un port intermédiaire. Mais, dans ce dernier cas, il ne lui est permis de continuer son voyage vers le port bloqué, en alléguant des recherches d'informations sur l'état du blocus; il doit, au contraire, prendre ces informations et choisir sa route avant d'arriver dans le voisinage du port bloqué et, si le blocus a été confirmé formellement par la notification requise, le doute sur la bonne foi d'un tel procédé devra être interprété contre le neutre et l'assujettir à la capture. »

En outre de ces décisions basées sur l'intention et des

présomptions rigoureuses établies à l'encontre des neutres l'art. 8 contenait les dispositions suivantes d'où résultait, pour les belligérants, tous les avantages et pour les neutres tous les inconvénients du blocus par croisière : « La possibilité pour un vaisseau qui viole le blocus d'être capturé et condamné commence et se termine avec son voyage. S'il y a une preuve suffisante qu'il a mis à la voile avec l'intention de violer le blocus, il est de bonne prise à partir du moment où il se montre dans la haute mer. De même, s'il a réussi à s'échapper d'une port bloqué, il est sujet à capture durant tout le temps qu'il regagne un port dans son pays. Mais avec la fin du voyage se termine la culpabilité. » C'étaient en somme les droits de prévention et de suite. Enfin un délai était accordé aux navires des neutres pour sortir des ports bloqués et aux navires marchands espagnols qui se trouvaient dans les ports des Etats-Unis pour charger et sortir. L'application de ces règles rigoureuses et de nature à fonder des mesures arbitraires, donna lieu à des difficultés au cours de la guerre. L'*Olinde-Rodrigues*, navire français, avait quitté le Havre le 16 juin 1898, pour un voyage vers les Indes occidentales. Le 4 juillet, il entrait à San Juan de Porto-Rico déclaré en état de blocus le 27 juin précédent. Le croiseur américain, le *Yosemite*, lui notifie le blocus et inscrit cette notification sur les papiers de bord. Le 17 juillet suivant, l'*Olinde-Rodrigues* est capturé, à son voyage de retour par le croiseur américain *New Orléans* devant San-Juan de Porto-

Rico. Mais la cour de district de la Caroline du Sud ordonne la libération du navire français, par un arrêt du 13 décembre 1898, basé sur ce que le blocus de San-Juan n'était pas effectif. Le gouvernement américain en appelle à la cour suprême de New-York. Celle-ci déclare le blocus effectif et la capture valable, mais n'en ordonne pas moins la restitution de l'*Olinde-Rodrigues* (1).

Aux termes de cet arrêt du 15 mai 1899, il existe un motif plausible d'effectuer la capture lorsqu'il y a des circonstances suffisantes pour autoriser un *soupçon*, quand bien-même les faits ne seraient pas reconnus suffisants pour autoriser une condamnation. « Alors même que les circonstances ne seraient pas trouvées suffisantes pour condamner, la restitution ne serait pas nécessairement faite, d'une manière absolue ; mais elle pourrait être ordonnée conditionnellement suivant chaque cas et un ordre de restitution ne prouverait pas que tout motif plausible fit défaut. » Ce motif, ces intentions seront établis naturellement par les tribunaux du capteur. Cela revient à supprimer toutes garanties pour les neutres et à permettre la saisie où bon semblera au navire capteur. C'est annihiler tous les effets attendus des conditions de validité du blocus et en particulier de l'effectivité.

Le motif de suspicion était trouvé, dans le cas présent, principalement dans la notification qui imposait à

(1) Moore, *loc. cit.*, p. 795.

l'*Olinde-Rodrigues* le devoir d'éviter de s'approcher de San-Juan à son retour d'assez près pour donner précisément un motif de suspicion. Et il avait manqué à ce devoir en dirigeant sa route « de façon à suggérer inévitablement le soupçon ». Or, le navire français prétendait avoir sensiblement dépassé San-Juan lors de sa capture.

Celle-ci ne fut pas maintenue comme nous l'avons vu, mais la restitution fut ordonnée sans dommages-intérêts et le paiement tant des frais et dépens nécessités pour sa garde et son entretien, que de ceux du procès, furent laissés à sa charge.

On le voit, les Etats-Unis sont portés à étendre sensiblement les droits des belligérants et à soumettre ceux des neutres à des restrictions telles que toutes garanties font défaut à ces derniers. Il est vrai qu'ils n'ont pas adhéré à la Déclaration de 1856. Nous allons voir des pratiques sensiblement pareilles adoptées par des puissances qui y ont adhéré. Nous constaterons notamment, que profitant de l'imprécision et du vague des termes dont elle s'est servie, chacun considère le blocus comme effectif et les forces chargées de le maintenir comme suffisantes, en prenant pour unique règle son intérêt qui varie au gré des circonstances.

Nous en trouvons une preuve éclatante dans la guerre des duchés qu'eut à soutenir en 1864 le Danemark contre la Prusse. Nous avons vu cet état publier des règlements de la plus haute importance sur notre question. Ceux-ci contiennent ainsi que nous l'avons remarqué

plusieurs innovations des plus heureuses. Il est adhérent à la déclaration de 1856 et avait signé un traité de commerce avec la Prusse, en 1818, exigeant au moins le stationnement de deux vaisseaux pour qu'un blocus fût considéré comme effectif. Il avait en outre promulgué, dès le début des hostilités, le 15 février 1864, un règlement où étaient reproduites la plupart des dispositions de celui de 1848 que nous avons cité. On y lisait entre autres qu'un port ennemi est bloqué, lorsqu'il est cerné par un ou plusieurs vaisseaux de guerre, de manière à « ce qu'aucun bâtiment marchand ne puisse entrer dans ce port ou en sortir sans un danger évident ». La Prusse, de son côté, avait adopté des principes analogues dans un décret du 14 avril 1864, où il était dit : « Pour qu'un blocus soit effectif, il faut que les navires bloquants ferment l'accès du port de tous les côtés, se trouvent devant son entrée et s'y trouvent d'une manière permanente. »

Cependant Fanchille (1) constate d'après Gessner (2) que « dans les prétendus blocus des ports prussiens qui ont été déclarés après le 15 mars 1864, on ne voyait dans la règle pas même de croiseurs devant les ports en question ; à plus forte raison n'y avait-il pas de vaisseaux stationnés devant leur entrée ». Ils citent à l'appui de ces dires les affirmations de journaux prussiens (3) re-

(1) *Loc. cit.*, p. 120.
(2) *Le droit des neutres sur mer*, p. 184.
(3) *Nord deutsche Allgemeine Zeitung*, nº des 14 avril 1864.

produites par Bismarck à la Conférence de Londres (1). Celui-ci s'y plaignit, en effet, que le blocus, d'un certain nombre de ports déclaré pour le 15 mars, n'avait commencé que le 11 avril, que jusque-là des navires neutres ou prussiens avaient pratiqué ces ports pour l'entrée et la sortie, que plus tard cet état de choses s'était à peine modifié puisque, devant les ports en question on n'avait pu apercevoir aucun navire ennemi. Il ajoutait : « Du 15 avril au 19 mai, il ne s'est montré devant Sidinemunde aucun navire ennemi à l'horizon ; et les quelques bâtiments danois qui ont été vus à la fin de mars et au début d'avril n'ont pas empêché 14 bâtiments prussiens et neutres de pouvoir entrer facilement dans ce port du 18 mars au 2 avril. » Bismarck alla jusqu'à menacer de ne plus respecter les autres articles de la Déclaration de 1856 vis-à-vis du Danemark, si lors de la reprise du blocus des ports poméraniens, le § 4 de cette déclaration n'était pas mieux observé par le gouvernement danois.

Les auteurs constatent tous qu'il en fut après comme avant, que les blocus établis au cours de cette guerre furent tout au plus des blocus par croisière. Et cependant, aucune des puissances européennes n'éleva la voix pour protester. On explique cette attitude par la sympathie qu'auraient éprouvé les puissances pour le Danemark, victime dit un auteur (2), d'une violation du

(1) Séances des 18 et 22 juin 1864. *Archives diplomatiques*, 64, III, 443.
(2) De la Gueromière, *Le droit public et l'Europe moderne*, II, 301.

droit des gens autrement grave et funeste que l'infraction à la loi internationale dont se plaignait l'Allemagne. Mais cela ne revient-il pas à dire qu'en face d'une attaque injuste toutes les armes sont permises, tous les moyens de défense autorisés ? Et chaque belligérant ayant une tendance invincible, c'est le cas de le dire, à considérer sa cause comme seule juste, il en résulte que l'on ne tarde pas à aboutir à la négation de toutes lois de la guerre et à l'impossibilité d'en voir appliquer aucune.

Du 31 décembre 1862 au 6 janvier 1863, le port de Rio-de-Janeiro fut *virtuellement* bloqué (1) par une croisière anglaise.

Pendant la guerre Russo-Turque, les deux adversaires ayant annoncé leur intention de suivre les principes de la déclaration de Paris, cela n'empêcha pas la Turquie de rétablir des blocus fictifs. Le fait est avoué par Habart Pacta (2) qui écrivait que l'empire ottoman n'avait jamais eu assez de navires à soustraire aux autres importants devoirs pour admettre qu'il ait gardé un blocus strict. Il résulte aussi de l'art. 24 du traité de San Stefano, par lequel la Turquie s'engage à ne plus établir dorénavant devant les ports de la mer Noire et de celle d'Azof le blocus fictif qui s'écarterait de la déclaration de 1856.

Indépendamment, d'ailleurs, de l'insuffisance du

(1) *Archives diplomatiques*, 1864, I, 372.

(2) *Revue de droit international*, 1878, p. 24.

nombre des navires turcs destinés à garder le blocus, nous allons voir apparaître un obstacle à son efficacité entendue comme les neutres avaient voulu le faire admettre « à Subina (1) la seule préoccupation de l'escadre de blocus était de se mettre hors d'atteinte des torpilles, en se tenant, la nuit, en croisière sous vapeur pour reprendre le matin son mouillage, laissant ainsi sans surveillance pendant toutes les nuits la place qu'il fallait bloquer ».

Survient en 1879 la guerre entre le Chili et le Pérou. Tous les auteurs constatent que malgré l'adhésion dès 1856 à la déclaration de Paris, tous les blocus établis par le Chili furent fictifs. Il en fut ainsi à Iquique, qui ne fut bloqué que par l'apparition intermittente d'une escadre et où les bâtiments neutres et même ennemis purent toujours entrer.

La situation fut la même à Aucou et à Chancay, qui se trouvaient libres des journées entières et où l'amiral chilien faisait lever le blocus pendant 24 heures pour le reprendre après, comme s'il n'y avait pas eu d'interruption. Le 3 août, l'escadre chilienne notifiait le blocus de Chorillos, la Chira et Lurin, ce dernier port situé à une distance considérable du premier: et ces trois blocus ne furent soutenus que par un seul transport naviguant entre Chorillos et Lurin.

A Mollenda, le port n'étant plus gardé, depuis long-

(1) *L'année maritime*, 1877, p. 5.

temps les navires marchands y entraient librement, quand le 24 septembre un vaisseau chilien se présente devant la place et sans aucune intimation de blocus prétendit empêcher un vapeur marchand anglais d'entrer.

A Callao, le 9 novembre, les cinq navires bloquants ayant abandonné ce port, un seul vaisseau, le blindé *lord Cochrane* reste au large de la place ; le gouvernement chilien n'en prétendit pas moins que le blocus de Callao continuait à obliger les neutres. Moore (1) rapporte que pendant une Révolution au Vénézuéla, le Ministre des Etats-Unis s'étant plaint le 4 octobre 1892 que le blocus de Puerto-Cabello est fait par « deux insuffisants steamers », il lui fut répondu le lendemain, que si le blocus est interrompu les vaisseaux neutres pourront entrer sans être inquiétés. Mais on informera les vaisseaux des Etats-Unis de ne pas tenter de violer le blocus quand il sera visible.

Voilà comment les adhérents à la convention de 1856 quand ils ont été belligérants l'ont interprétée et mis en pratique ses prescriptions. Quant aux neutres, non moins adhérents que les belligérants, ils ont laissé faire et se sont inclinés. Le gouvernement péruvien eut beau solliciter l'intervention du corps diplomatique et la presse (2) faire entendre des protestations, rien n'y fit. M. Fanchille a bien soin de souligner avec témoignages

(1) *Loc. cit.*, p. 793.
(2) Fanchille, *loc. cit.*, p. 127.

à l'appui (1) qu'il ne faut pas conclure de l'inutilité des réclamations du Pérou que les faits invoqués n'étaient pas justifiés. Non, la raison qu'il donne vaut d'être rapportée : « Ce qui motiva cette inaction, ce fut uniquement le peu d'intérêt que la guerre du Pacifique présentait pour les puissances européennes. » La réglementation internationale n'aurait-elle donc de réalité que dans la mesure où les intéressés ont à l'invoquer ?

A un autre point de vue, on a remarqué qu'en 1902 le grand état-major allemand ayant publié un recueil officiel intitulé : « Les lois de la guerre continentale » à l'usage des officiers, c'est à peine si on y mentionne les principes consacrés par la Conférence de la Haye de 1899.

L'auteur qui fait cette remarque pessimiste ajoute : « Le monde a un droit écrit de la guerre, mais il sera intéressant d'étudier, au premier conflit, la jurisprudence des nations, la jurisprudence des voleurs de grand chemin, affirmait Voltaire (2). » Cette étude, nous venons de la faire pour ce qui existait de droit écrit pour la guerre maritime avant la conférence de Londres. Elle ne justifie que trop les conclusions pessimistes de l'auteur de ces lignes.

Nous venons de voir à quelles pratiques divergentes autorisaient les termes vagues de la déclaration de 1856.

(1) Fanchille, p. 128.

(2) Jean Cruet, *La vie du droit et l'Impuissance des Lois*. Bibliothèque de Philosophie scientifique. Paris, Flammarion, 1908, p. 115.

On avait espéré qu'elle rendrait impossibles les blocus par croisières et ils n'avaient jamais été tant pratiqués que depuis cette date : au lieu de ne l'être que par l'Angleterre, ils sont devenus à peu près la règle. Mais, voici à propos de ce genre de blocus, une justification théorique à laquelle nous verrons que les faits vont donner la plus haute importance. Le Président Castro établit en 1902 le blocus des villes occupées par les forces insurgées du général Matos et, en particulier, celui des bouches de l'Orénoque. Aux termes de la déclaration de blocus de 28 juin 1902, il devait comporter les forces nécessaires pour être réel et effectif. C'est une formule reproduite par toutes les déclarations de blocus. Elle vaut probablement plus comme précaution de la part des intéressés que comme manifestation de leurs intentions. Quoiqu'il en soit, il apparut bientôt que sauf sur les bouches de l'Orénoque, le blocus n'était pas effectif et qu'il se réduisait à de simples blocus par croisières très intermittentes. Cette fois, la France et l'Angleterre refusèrent d'un commun accord de les reconnaître comme valables.

Leur protestation était basée sur ce que le nombre de bâtiments était insuffisant pour la longueur du littoral, sur ce que ces navires ne stationnaient pas mais allaient prendre part à des opérations de guerre, sur ce que nombre de navires passaient sans être inquiétés.

Par un memorandum des 19 août, 2 et 12 septembre 1903, le gouvernement vénézuélien prétendit justifier

sa conduite en émettant la théorie suivante. Le seul critérium de l'effectivité du blocus, disait-il, doit être un critérium de fait. Le blocus est effectif dès l'instant qu'il empêche un nombre *suffisant* de navires d'entrer. Quant au nombre de navires bloquants, ce n'est pas à la longueur des côtes qu'il doit être proportionné, mais à l'intensité du mouvement commercial du port bloqué. — Système très souple, constate M. Rougier à qui nous empruntons (1) ces indications, qui permet de réduire à un minimum le nombre des navires bloquants, tout en donnant au blocus son maximum d'effectivité. La conséquence de ce système c'est que toute latitude doit être laissée au bloquant quant à la forme de blocus, qu'on ne peut formuler de règles fixes au sujet des forces qui doivent y être consacrées ni en ce qui concerne les déplacements éventuels des navires chargés du blocus. Ils pourront s'écarter plus ou moins longtemps suivant l'activité plus ou moins grande du port bloqué.

L'auteur de cette étude déclare que bien que construit après coup pour justifier des actes généralement considérés comme peu réguliers, ce système présente un intérêt théorique considérable.

La Déclaration de Paris n'ayant pas précisé dans quelle *forme*, un blocus devait être établi pour pouvoir être considéré comme effectif, le Vénézuéla en profite

(1) Une théorie nouvelle sur l'effectivité du blocus maritime. *Revue de droit international public*, 1903, p. 603.

pour prendre comme seul critérium de cet état : une question de fait. Il suffirait que la force déployée et l'intensité de la surveillance fussent en rapport avec le mouvement commercial du port bloqué.

L'objection qui se présentait tout naturellement était le défaut d'autorité ayant qualité pour se prononcer. Il devra être maintenu par des forces suffisantes, disait la déclaration de Paris. Mais quand le sont-elles et qui prononcera en cas de contestation ?

Les forces seront suffisantes, précisait le Vénézuéla, quand elles seront *proportionnées* au mouvement commercial du port. Mais qui sera juge de cette proportionalité ?

Comment les navires neutres, objectait-on, qui ne doivent respecter le blocus que s'il est régulièrement établi, sauront-ils s'il remplit la condition d'effectivité. En somme, la théorie vénézuélienne semblait supérieure à celle de 1856, mais elle laissait place à toutes les incertitudes ainsi que tout autre quelle qu'elle fut, en l'absence d'une autorité supérieure chargée d'en décider.

On avait beau jeu pour objecter quelle devait être la proportion de navires auxquels les forces bloquantes devaient barrer le passage pour pouvoir être considérées comme proportionnées au mouvement commercial d'un port ? Fallait-il que tous les bâtiments qui se présentaient pour entrer s'en voient barrer le passage ? ou suffisait-il que cela se produisit pour quelques-uns ?

alors combien? — « Un blocus véritablement effectif, disait M. Rougier, doit pouvoir interdire le passage à tous les navires qui se présentent et si une infraction accidentelle ne prouve rien contre son caractère effectif, encore faut-il bien qu'il s'agisse d'un accident et que l'infraction ne devienne pas une règle admise. » L'hermétéisme absolu du blocus est donc l'idéal vers lequel la pratique doit tendre toujours, si elle ne peut pas toujours le réaliser.

M. Rougier repoussait la doctrine du gouvernement vénézuélien parce que, s'appuyant sur le texte de la déclaration de Paris, elle en méconnaissait l'objet et le but. Cependant, il ne pouvait s'empêcher de reconnaître qu'elle contenait une idée juste, à savoir que la force bloquante devait être proportionnée au mouvement commercial du port pour lequel elle était désignée. Mais d'après lui, cela devait conduire, non à réduire pour les petits ports la force bloquante à un navire qui passerait de temps à autre, mais au contraire pour les très grands ports, à remplacer le blocus. En tous cas, il considérait comme indispensable d'exiger pour que le blocus fut effectif, qu'il fut établi dans une forme déterminée sous peine de tomber dans l'arbitraire complet ; un critérium à la fois de droit et de fait, lui paraissait devoir être adopté.

Tel était l'état de la question à la veille de la seconde Conférence de la Paix. Deux points se dégageaient bien nettement : l'inefficacité de la Déclaration de Paris.

« La Déclaration de Paris, dit M. de Lapradelle (1), avait plus de prestige que d'efficacité. La diplomatie l'avait présentée comme un succès ; l'analyse juridique y découvrait un trompe l'œil. Pour l'abolition de la course, elle était illusoire..... comme un bateau qui fait eau, la Déclaration de Paris avait sa blessure intime, que les jurisconsultes atténuaient par scrupule professionnel, mais que la verve impitoyable de Bismarck dénonçait brutalement : « c'est le néant. »

Même avec une réparation de fortune, elle n'eût été que la reproduction à peu près exacte d'un vieux texte du XVIII^e^ siècle, tolérant sur la course, sévère sur la contrebande : la célèbre déclaration de Catherine (2) ; si bien qu'en dépit des apparences, la vraie date de la Déclaration de Paris était plutôt 1780 que 1856.

Antérieure par ses origines au temps de Nelson et de Trafalgar, comment eut-elle conservé sa force au temps de Togo et de Tsoushirma? Comment contemporaine d'une marine qui n'était que de musée, pouvait-elle être autrement que d'histoire ? »

Le deuxième fait résulte de l'expérience. Celle-ci a démontré qu'avec les nouveaux engins — torpilles et mines sous-marines de toute sorte — la conception du blocus que, en 1780, les neutres avaient cherché, et qu'en 1856 ils avaient cru avoir fait triompher, était désormais im-

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1^er^ août 1998. La guerre maritime.

(2) Elle-même désignait son œuvre après la dissolution de la Ligue, sous le nom de Ligue de Nullité armée.

possible et radicalement impraticable, susceptible de rendre le blocus aussi dangereux pour celui qui l'établit que pour celui contre qui il est dirigé. Les constatations du correspondant anglais pendant la guerre russo-turque en sont un exemple frappant. Et c'est dans ce fait qu'il faut chercher, à notre avis, et non une fois dans un manque d'intérêt, une autre dans l'éloignement du champ de bataille, la cause pour laquelle les nations signataires de la déclaration de 1856 ont laissé chacun des adhérents l'interpréter à sa guise depuis cette date. Elles se rendaient bien compte que le blocus entendu comme l'avait fait soit les Ligues de neutralité, soit un certain nombre de traités, était impraticable. L'exemple du Danemark en est une preuve convaincante. Ne voulant pas se voir imposer un jour une pratique pareille, elles n'ont pu se décider à l'exiger des autres. De sorte qu'après avoir critiqué l'imprécision et le vague de la déclaration de Paris, dans son article 4, on est amené à dire : heureuse imprécision qui a permis de réaliser et surtout de maintenir l'accord des nations au moins extérieur et apparent, sur ces points.

« Les auteurs expriment volontiers, dit M. Dupuis, le regret que la Déclaration de 1856 n'ait pas accueilli la formule des Ligues de neutralité armée, qu'elle n'ait point subordonné l'effectivité du blocus à la présence de navires « arrêtés et suffisamment proches » des lieux bloqués (1). »

(1) L'auteur rappelle la proposition de M. Fanchille d'après laquelle,

Et après avoir rappelé que ce sont là des conditions du blocus idéal et que la France depuis 1815 a prétendu se conformer à cette règle, il constate cependant qu'elle ne s'est liée par aucune formule plus précise que la Déclaration de Paris et qu'elle « reste maître de décider selon les circonstances ce qui doit constituer une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi sans être obligée ni de laisser ses croiseurs à l'ancre, ni de fixer entre eux une distance toujours inférieure à la double portée de leurs pièces. »

« Aussi bien doit-elle se féliciter d'avoir conservé une certaine liberté d'action ; car les changements survenus dans les conditions de la guerre maritime depuis le règne de la vapeur et l'invention des torpilles, ont rendu l'investissement plus difficile et l'immobilité plus dangereuse. Les manœuvres navales de l'Angleterre en 1888, paraissent avoir démontré, la nécessité pour l'escadre de blocus, de modifier fréquemment la position de ses navires, de les éloigner de temps à autre, pour donner aux équipages un repos indispensable. Les attaques toujours à redouter des torpilleurs de la défense obligent à une surveillance constante qui épuise les forces

pour maintenir un blocus et le rendre effectif, il aurait fallu deux escadres, l'une fixe, l'autre volante. Si elle avait été adoptée, il semble que seule l'Angleterre aurait eu une flotte suffisante pour songer à déclarer des blocus. C'était en tout cas dans le vif désir que l'on avait de le rendre effectif, en rendre l'emploi impossible à tous autres qu'aux puissances ayant une force navale exceptionnelle.

des hommes énervés par la menace d'un danger extrême et incessant. Les attaques de nuit sont les plus périlleuses ; il faut pour les prévenir ou les déjouer, changer souvent de place, tromper par la mobilité du but les calculs de l'agresseur, projeter parfois en un point inattendu la lumière qui permettra de le surprendre, au besoin disparaître et le laisser s'épuiser à son tour en des recherches vaines... Le gouvernement français, fidèle à ses traditions et à ses engagements, ne se dispenserait point, sans doute, de prendre les mesures voulues pour rendre l'accès du littoral bloqué réellement dangereux, mais il se garderait évidemment de prescrire à ses escadres une folle immobilité (1). » Ce qui revenait à dire : il est toujours nécessaire que le blocus soit effectif, mais si ce résultat peut-être exigé du bloquant, il faut désormais ne plus chercher à lui imposer tel ou tel moyen pour y parvenir. Il faut lui en laisser le libre choix. C'est en somme la théorie du Vénézuela ; que vous importent les dispositions prises et le nombre de bateaux employés pour maintenir les blocus que j'ai déclarés ? Cela ne vous regarde pas. Je les maintiendrai comme je pourrai, vous n'avez qu'une chose à voir, c'est si, malgré mes dispositions il passe où s'il ne passe pas de bateaux.

Aussi, lorsqu'on se proposera de signer une nouvelle convention, la question ne se posera plus du tout de la même manière que précédemment. On ne cherchera

(1) *Loc. cit.*, p. 200 et s.

plus à déterminer d'avance les procédés admis ou non pour rendre les blocus effectifs, on s'attachera non pas au point de savoir s'ils sont *réguliers*, mais s'ils sont *efficaces*. Et du moment où sera démontré leur efficacité, elle entraînera leur régularité. Ce système triomphera d'autant plus facilement qu'un organe judiciaire aura été préalablement établi. Ce fut l'œuvre de la Conférence de la Haye en 1907 et de celle de Londres en 1908-09, que nous allons exposer dans une deuxième partie.

DEUXIÈME PARTIE

Le blocus aux conférences de la Paix et à la Conférence de Londres 1908-09.

—

CHAPITRE PREMIER

LES PRÉLIMINAIRES DE LA CONFÉRENCE NAVALE DE LONDRES

La question du blocus s'est jouée avec une acuité spéciale à la Conférence de la Haye en 1907, où ont été soulevées, sinon résolues, l'ensemble des questions relatives à la guerre maritime. « Décidée pendant le conflit Russo-Japonais, dit M. A. de Lapradelle (1), sans l'émotion des multiples alertes d'une lutte à longue distance, la Conférence de 1907 se forme, s'assemble et délibère avec la volonté d'en empêcher le retour. Elle a l'obsession féconde d'une grande guerre, fille de l'impérialisme, dont l'océan serait le théâtre et l'enjeu. Derrière la Conférence de la Paix, entre les Etats-Unis et le

(1) La guerre maritime. *Revue des Deux-Mondes*, n° du 1er août, 1908, p. 677.

Japon, entre l'Allemagne et l'Angleterre se profile l'ombre inquiétante d'une lutte pour la mer et par la mer. Qu'adviendra-t-il des belligérants et des neutres si cette guerre, que l'arbitrage ne saurait arrêter, éclatait tout à coup, dans le désordre d'un droit imparfait, archaïque, illusoire, brusquement incliné, par la nouveauté des inventions de l'insuffisance à l'arbitraire de la dureté à la barberie? Le conflit se limiterait-il aux belligérants? Ou, faute d'un droit certain, n'allumerait-il pas, des neutres aux belligérants, des querelles nouvelles? »

Nous avons vu, dans la première partie, l'insuffisance, l'inutilité, la non-acceptation de la déclaration de 1856, dont l'acceptation avait eu un résultat tout théorique, sans portée pratique. D'autre part, en raison des inventions nouvelles, torpille, torpille automatique, ou mine de contact, nous avons vu que les mesures, précédemment prônées, préconisées pour la validité du blocus, telles que le stationnement des forces bloquantes, étaient devenues un grave danger. Et ce, à un point tel que des puissances qui les avaient défendues et toujours appliquées envisageaient la possibilité de se trouver dans des conditions telles qu'elles seraient contraintes de ne plus les observer. Peut-être est-ce en considération de cette situation qu'un auteur anglais, Jane (1), prétendait que le droit international était un ensemble de règles posées par des savants pour la conduite des opérations, dont ils n'avaient pas la moindre idée.

(1) *Revue des Deux-Mondes*, *loc. cit.*

Les conditions de la guerre navale sont donc profondément changées par suite des découvertes récentes, de l'emploi d'engins nouveaux, de l'utilisation des navires totalement différents de ceux des périodes précédentes. Des questions nouvelles se posent, des difficultés imprévues ont été révélées par la dernière guerre. Tout, jusqu'à la situation réciproque des diverses nations, fait une obligation de reviser les règles antérieures, relatives à la guerre maritime et d'en poser de nouvelles. La flotte de l'Amérique s'est développée et commence à sillonner les mers ; « belligérants éventuels, l'Angleterre et l'Allemagne se préparent à faire du droit des gens, par chacune tourné dans son intérêt propre, un allié complaisant et partial ». La Russie désire voir donner une solution aux questions issues de sa condition particulière.

Aussi, chacune des quatre commissions de la Conférence s'occupe de la guerre maritime (1). Toutes les questions s'enchaînent et elles sont nombreuses, c'est celle du respect sur mer comme sur terre de la propriété ennemie, de la limitation de la contrebande de guerre, de la suppression du blocus commercial ; la question des mines, celle du bombardement des villes ouvertes, celles du charbon, etc.

(1) La première, celle de l'arbitrage, s'occupe du grand projet de la Cour internationale des prises : la seconde, de la question de la déclaration de guerre, question commune à la guerre terrestre et à la guerre maritime. La troisième, étudie ce qui concerne les mines, les bombardements, l'hospitalité neutre ; la quatrième, le régime du commerce ennemi et du commerce neutre.

Et pour les discuter et les solutionner, chaque puissance n'avait pas qu'à tenir compte de ses conceptions humanitaires plus ou moins hautes, plus ou moins précises ; elles avaient à accommoder,— conciliation souvent bien difficile — à la fois leur intérêt et leur idéal. C'est ainsi que les Etats-Unis avaient traditionnellement défendu de tous temps, les trois points suivants : respect de la propriété privée ennemie, abolition de la contrebande, condamnation du blocus commercial.

Mais quant au premier de ces points ; « s'ils n'osent laisser tomber la proposition qu'à maintes reprises ils ont faite, en 1856, à l'Europe, en 1899 au monde, du moins les Etats-Unis n'hésitent pas à la limiter. En 1856, ils souhaitaient l'abolition du blocus commercial et de la contrebande de guerre ; en 1899, ils ne les proposent plus ; en 1907, ils ne les laissent plus proposer. L'amiral Sperry refuse d'adhérer à toute proposition qui pourrait diminuer la force du blocus. Après en avoir demandé la suppression au temps de Marshall, quand, groupés vers l'Est, ils vivaient exclusivement d'une vie côtière, les Etats-Unis ont changé d'avis depuis qu'ayant pris double façade sur deux océans et double attache continentale au Nord et au Sud, ils n'ont plus à craindre le blocus commercial, qu'avec une marine militaire croissante ils peuvent, au contraire, faire craindre à leurs ennemis. Aussi, non seulement ils le conservent, après l'avoir voulu supprimer, mais ils l'étendent au point d'arrêter à longue distance les navires en route vers les points blo-

qués : doctrine anglaise qu'ils s'approprient parce qu'ils se croient maintenant, comme l'Angleterre, invulnérables au blocus ; si bien que sir E. Satord et l'amiral Sperry peuvent parler ensemble ici sans nuance, d'un seul et même système anglo-américain » (1). Mais il est loin d'en être de même en matière de contrebande de guerre. Les Etats-Unis la combattaient avant la guerre de sécession, quand ils avaient plus de navires marchands que de navires de guerre. « Ils n'en veulent plus la suppression, maintenant qu'ayant peu de navires marchands et beaucoup de navires de guerre ils en souffriraient moins qu'ils n'en feraient souffrir les autres. »

L'attitude des Etats-Unis à la Conférence semble inspirée par les doctrines militaires, celles de l'Angleterre par les doctrines pacifiques. « On eut bien surpris les hommes d'il y a cinquante ans, dit l'auteur à qui nous empruntons ces divers renseignements, en leur annonçant que la Grande-Bretagne proposerait la suppression de la contrebande de guerre et ne s'effraierait pas du respect maritime de la propriété ennemie. Mais il ne faudrait pas croire que ces nouvelles tendances fussent la conséquence d'un chimérique triomphe de l'idéal sur l'intérêt. Ce sont les pires conséquences, étroitement entendues et rigoureusement calculées, d'un égoïsme constant parmi des faits changeants ». (2)

Les changements qui se sont produits étant commandé

(1) A. de Lapradelle, *loc. cit.*, p. 687.
(2) *Loc. cit.*, p. 680.

une nouvelle attitude de sa part dans sa conception de la guerre maritime, c'est qu'en devenant de plus en plus industrielle, elle est devenue déficitaire au point de vue agricole. Elle a, comme on a dit, « gardant son usine chez elle, mis sa forme à l'étranger dans les pays lointains que ses navires rapprochent ». Ses navires apportent le blé, les bestiaux, les conserves, le coton, la laine. Il est indispensable qu'ils ne soient, en aucun temps, ni arrêtés ni même retardés, car, à certaines époques, l'Angleterre n'a, devant elle, de blé que pour six semaines.

A cette situation déjà ancienne, la règle des « tow-powers » a paré, tant qu'elle a pu être maintenue. Mais la double égalité varie sans cesse, au fur et à mesure que les marines étrangères se développent ; ce furent d'abord les marines française et russe, puis française et allemande, maintenant ce sont les marines allemandes et américaines. Le moment paraît venu où il n'est plus possible de maintenir la règle et où même maintenue, elle ne donnerait pas un résultat suffisant. En présence de la situation alimentaire de l'Angleterre, telle que nous venons de l'indiquer, il ne lui suffirait pas au cours d'une grande guerre que son triomphe fut assuré, il faut qu'il ne soit pas débattu ; il faut que ses navires, qui sont ses pourvoyeurs, ne puissent même pas être retardés dans leur voyage.

En faveur du développement de son commerce et de son industrie, en 1856, de l'Angleterre avait été amenée à abandonner, à la fois, la rigueur des règles jusque-là

suivies par elle, dans la guerre maritime. Elle avait consenti à admettre certaines restrictions à ce que précédemment, elle appelait avec hauteur et arrogance « les innovations nuisibles ».

De nos jours, en face de la situation que nous venons d'exposer, on s'est ému, une ligue s'est formée, une commission extra-parlementaire a fonctionné de 1903 à 1905, un nombre considérable de séances a été tenu, 93 témoins ont été entendus, des solutions diverses ont été proposées à l'insuffisance de ses ressources élémentaires. C'est dans ces « innovations » autrefois si nuisibles, c'est dans l'établissement d'un nouveau Code des droits maritimes, c'est dans l'abandon de ces principes du droit des gens derrière lesquels elle s'est si longtemps abritée et retranchée, que désormais elle va chercher à maintenir sa suprématie navale. « La conclusion à laquelle j'arrive dit Westlake, cité par M. de Lapradelle, à titre de ligne de conduite, est que la politique de cette nation vis-à-vis du droit des gens doit être à l'avenir plutôt dirigée vers le maintien et le développement du droit des neutres. Ce serait une erreur de baser ce changement sur le principe que, dans l'avenir, nous serions plutôt neutres que belligérants parce que si pacifiques que soient nos désirs, la chance d'être engagés dans une guerre dépend plus des autres que de nous-mêmes. Mais il faut l'appuyer sur cette idée qu'en cas de guerre, les choses nécessaires à l'existence nous seraient très largement portées sous pavillon neutre. » L'Angleterre que menacent les

progrès de l'Allemagne est ainsi amenée à demander la limitation des armements ; elle abandonnerait même en échange l'abolition du droit de prise, protégeant par là du même coup, son pavillon. Elle admettrait la totale suppression de la contrebande qui assurerait le ravitaillement de son territoire. Ce faisant elle revêt une attitude libérale d'apparence humanitaire, mais en réalité, elle désarme ses adversaires car elle prétend garder le blocus contre l'emploi duquel la protège, de l'avis de ses amiraux, sa situation insulaire et qu'elle peut employer contre tous. Elle consent donc à tout abandonner de ses principes anciens à l'exception du blocus. Mais, en échange, elle demande qu'on proscrive l'emploi des mines.

Celles-ci sont une menace permanente contre les vaisseaux de guerre, comme contre les vaisseaux marchands ; contre les surprises qu'elles peuvent réserver la marine anglaise n'a aucun moyen de se défendre ; ses navires de guerre y sont exposés au cours de leurs croisières pour garder un blocus comme en poursuivant en haute mer un ennemi plus faible ou déjà à demi terrassé. Elles peuvent permettre une forme nouvelle de blocus à l'abri duquel l'Angleterre ne serait pas plus que les autres nations. « Devant cette perspective, une suprême inquiétude la saisit: celle de la mine semée librement sur les mers, épouvante de sa marine de commerce, affaiblissement de sa marine de guerre. Et dès lors, elle est acquise à tout congrès maritime qui, dans un cadre huma-

nitaire, résoudrait, en la rassurant, le problème effrayant des engins nouveaux. »

Aussi nous la voyons non seulement accepter de s'entendre avec l'Europe sur le droit maritime, à la Conférence de la Haye de 1907, quand cent ans auparavant Pitt, en refusant, déclarait qu'il y laisserait plutôt sa tête, mais nous allons la voir tout à l'heure prendre l'initiative de convoquer à Londres, de son propre chef dans ce but, une conférence des principales puissances maritimes du monde entier. C'est bien le cas de dire avec M. de Lapradelle : « Après avoir été le champion solitaire de la belligérance, la Grande-Bretagne se pose en champion de la neutralité. De sa vieille attitude hostile — isolement juridique, intransigeance militaire — à l'en croire, elle a tout dépouillé.

« Telle est à la Conférence (de 1907 à la Haye) la très simple et très adroite tactique de l'Angleterre qui, pour mieux affirmer son désintéressement, au lieu d'un diplomate, trop soupçonné de professionnelle habileté, choisit, pour chef de sa délégation, un juriste éminemment respecté : sir E. Fry donne par son caractère, et jusque par sa physionomie puritaine de quaker, à toutes les propositions britanniques, la marque d'une très haute et très pure valeur morale. »

Telle est l'attitude récente de l'Angleterre, en ces matières, présentée de main de maître, dans une langue dont la richesse, dans un style dont l'éclat sans nuire à la profondeur, arrivent à dissimuler l'aridité de la ques-

tion. L'analyse que nous en faisons, malgré les citations étendues, n'arrivent qu'à en donner une idée tout à fait imparfaite.

Comment l'Allemagne, représentée par un de ses plus fins diplomates, le baron Marshall de Bieberstein, l'Allemagne contre qui était visiblement dirigée cette stratégie de l'Angleterre, sut y répondre par une tactique serrée, menée « avec un tact impérieux de belle humeur, d'affabilité, d'optimisme », pour s'en rendre un compte exact, il faut lire la relation vivante, humoristique, brillante qu'en fait notre auteur. Nous nous contenterons, ne voulant pas nous laisser entraîner hors de notre sujet de reproduire le court passage suivant, relatif à la manière du représentant allemand : « à démasquer d'un trait discret et sûr, pénétrant et léger l'humanitarisme limité par l'intérêt qui fait le fond de la politique anglaise, il met l'adresse vigilante d'une attitude détachée. »

Il est facile de voir par ce qui précède qu'ainsi posées et dans cet esprit, les questions portées devant la Conférence ne pouvaient aboutir. Aussi, celle-ci se réduisit-elle à un duel pacifique, mais serré, entre les deux adversaires. Quand le représentant de l'Angleterre laisse entendre que son gouvernement serait disposé à faire des concessions sur le droit de capture à condition que l'Allemagne en fit sur le progrès des armements, le représentant de cette dernière riposte que son gouvernement « est favorable à la liberté du commerce soit ennemi soit neutre, mais que ce grand sujet ne peut être

considéré sous les deux seuls aspects de la propriété privée et de la contrebande, mais qu'il doit l'être encore sans celui du blocus... En joignant la question (de la propriété privée) à celle du blocus où l'Angleterre demeure intransigeante, M. de Bieberstein rejette sur l'Angleterre l'échec du principe libéral souhaité par le commerce : « il dégage l'Allemagne, compromet l'Angleterre, et, dans l'assaut pacifique sur le terrain des lois du combat, se donnent avant la guerre les deux belligérants éventuels, il touche au point sensible l'adversaire (1). »

Il lui porte le coup de grâce en relevant que la Grande-Bretagne offre sans doute la suppression totale de la contrebande, mais qu'elle présente dans un projet parallèle, la disqualification des navires neutres chargés de charbon, de vivres ou de tous autres articles à destination d'une flotte de guerre. C'est le moyen imaginé par elle pour reprendre d'une main la concession qu'elle a dû faire de l'autre. C'est ainsi qu'elle est parvenue à réduire au minimum la suppression de la contrebande : suppression contrebalancée par une aggravation des sanctions, puisque, porteurs de contrebande, mais neutres, ils étaient pris et jugés et que désormais assimilés aux navires de guerre, ils continueraient d'être pris et cesseraient d'être jugés.

Sur la question des mines dont l'Angleterre redoute par-dessus tout l'emploi et dont l'Allemagne désire par

(1) *Loc. cit.*, p. 676.

dessus tout, pour cette raison, se réserver le droit de se servir, la lutte reprit. Cette fois le beau rôle appartint à l'Angleterre. Elle signale les conséquences inhumaines de la doctrine soutenue par son adversaire. Celui-ci en est réduit, d'une part à déclarer que l'Allemagne n'a à recevoir de personne des leçons d'humanité et à abriter sa doctrine derrière la conscience des officiers allemands « qui rempliront toujours, dit-il, de la manière la plus stricte les devoirs qui découlent de la loi non écrite de l'humanité et de la civilisation ».

En définitive, faute par l'Angleterre de renoncer au blocus, par l'Allemagne de renoncer aux mines, par la France à la capture de la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi, la conférence de la Paix semblait devoir être stérile ou n'aboutir à un résultat que sur des points secondaires et de détail. Heureusement qu'elle n'était pas saisie seulement de projets relatifs aux lois de la guerre. Elle avait aussi à organiser une Cour internationale des prises, pendant de la Cour d'arbitrage. Les deux délégations anglaises et allemandes apportaient sur ce point chacune un projet dont les idées et les tendances étaient très différentes, ainsi qu'on va pouvoir en juger. « La Grande-Bretagne, dit M. de Lapradelle (1), ouvrait la Cour aux états, l'Allemagne aux particuliers ; la Grande-Bretagne aux neutres, l'Allemagne aux neutres et aux belligérants ; la Grande-Bre-

1) *Loc. cit.*, p. 702.

tagne, après l'épuisement de toutes les juridictions, l'Allemagne après le premier degré de l'instance. L'Allemagne faisait siéger des amiraux, l'Angleterre n'admettait à juger que des jurisconsultes. Dans le projet allemand, la Cour naissait au début de chaque guerre pour se dissoudre ensuite, — tribunal transitoire, sans prestige et sans tradition, — le projet britannique prévoyait une Cour stable, constituée dès la paix pour tous les Etats ayant une part considérable dans le commerce maritime. Les deux textes permettaient à la Cour, à défaut de convention expresse, d'appliquer les règles reconnues du droit ; mais à défaut de principes certains, l'Angleterre seule proposait de suivre ici, l'équité pure. » — Quand il s'agit de discuter la question, la deuxième sous-commission de la première commission fut fort embarrassée. On ne pouvait sans froisser les auteurs d'un projet prendre l'autre comme base de discussion. Les deux délégations d'Allemagne et d'Angleterre font appel à la France, dont l'éminent délégué M. Renault pénétra dans le comité. Ce dernier s'efforce de faire un programme de discussion composé de questions extraites des deux projets, « les combine, garde de chacune ce qu'elle a de préférable, et parfois les mélange harmonieusement de manière à compléter le libéralisme de l'un avec la prudence de l'autre. » La Cour est donc établie. Mais quelle loi appliquera-t-elle ? Ne semble-t-il pas que l'on ait commencé par la fin ? On n'a pas pu s'entendre sur un seul des points en litige,

aucune disposition n'a pu être admise comme règle de droit, mais on a créé un tribunal. Quel sera son rôle? Que pourra-t-il juger, ce tribunal qui n'a aucune disposition légale à appliquer?

Quand sur des points spéciaux, il existera des règles soit conventionnelles soit coutumières, il est tout naturel que la Cour internationale devra les appliquer. Son intervention aura précisément pour utilité de garantir l'exacte application de ce droit. Mais il arrivera fréquemment sur une question de droit positif qu'il n'y aura pas de règles établies, ni par une convention, ni par une coutume reconnue. Dans ce cas, chaque belligérant fait un règlement arbitraire pour lequel chacun utilise, de façon très différente, la liberté que lui laisse les lacunes du droit positif. Cela se produit surtout en matière de contrebande de guerre et de blocus. Les règlements faits sur ces deux points par les belligérants contiennent des dispositions très différentes. La juridiction nationale, cela ne saurait faire de doute, ne peut appliquer que sa propre législation, constituée, dans l'espèce, par le règlement; ce sont les règles édictées par le gouvernement national qui doivent être suivies. Mais la juridiction internationale, quelles règles appliquera-t-elle en l'absence de droit positif? La solution la plus rationnelle, la plus logique, aurait consisté à faire appliquer le droit du capteur. Mais alors, la juridiction des prises pourrait être appelée à valider des décisions conformes au droit positif, mais injustes en soi. Il pourrait

se faire aussi que dans des espèces identiques, elle rendit des décisions contradictoires. C'est pourquoi, sur la proposition de la Grande-Bretagne, on a admis un article ainsi conçu : « Si la question de droit à résoudre est prévue par une convention en vigueur entre le belligérant capteur et la puissance qui est elle-même partie au litige ou dont le ressortissant est partie au litige, la Cour se conforme aux stipulations de la dite convention. A défaut de telles stipulations, la Cour applique les règles du droit international. Si des règles généralement reconnues n'existent pas, la Cour statue d'après les principes généraux du droit et de l'équité (1). » Par ces dispositions, la Cour internationale se trouve investie de la mission de faire le droit et il pourra arriver qu'une décision rendue par un tribunal des prises, tout en étant conforme à la législation nationale, soit revisée par la Cour si elle est contraire aux principes de la justice et de l'équité. La Cour des prises, dit en substance M. Renault, se trouve investie, de ce chef, d'une mission délicate qui demandera de sa part beaucoup de réserve et de discrétion, car elle devra éviter de trop obéir aux suggestions doctrinales et tenir compte des nécessités pratiques en même temps que de l'équité. D'autre part on voit sans peine que, même dans ces limites, le rôle reconnu à la Cour constituera un puissant moyen d'unification du droit maritime. Les gouverne-

(1) Cours de M. Renault, 1907-1908.

ments, par crainte de ses décisions, seront portés à se montrer moins arbitraires dans la réglementation des prises. Cette influence s'étendra aussi aux tribunaux nationaux, qui seront plus circonspects dans leurs décisions, sachant qu'elles sont exposées à être revisées.

Mais ce pouvoir lui-même a failli constituer un obstacle à son propre fonctionnement. Malgré que présentée par les délégués anglais, cette disposition a été vivement critiquée en Angleterre et même présentée comme inadmissible. « Nous ne pouvons admettre dit le Times, que la Cour fasse la loi (1), nous avons jusqu'au 30 juin 1909 pour ratifier la convention ; il est encore temps de conclure les traités qui, fixant le droit, rendront l'acceptation possible. D'ici là, nous ne pouvons laisser aux étrangers carte blanche pour faire des lois sur notre flotte et tenir à leur discrétion notre puissance ». « Ne dites pas, écrit Holland, qu'en jugeant sur équité, la Cour des prises ne ferait que suivre l'exemple donné par les tribunaux anglais, car ils suivent le sentiment national, tandis que la Cour des prises irait contre lui. » Et le 9 novembre, au Guildhall, le premier ministre prenait l'engagement d'ajourner la signature jusqu'à la conclusion d'une convention complète et totale sur la guerre maritime, la Conférence de la Haye n'ayant, comme nous l'avons vu, produit qu'en quelques points isolés, des textes incomplets.

(1) Cité par M. de Lapradelle.

Pendant quelque temps, la question a inquiété l'Angleterre. Elle était partagée entre le désir de ne pas renier l'attitude, prise par elle, à la Haye, et la crainte de voir triompher brutalement à son encontre les principes du droit admis par le continent et qu'elle avait toujours repoussés. Elle a vu dans cette Cour, dont elle avait proposé la création, dont les décisions devaient être inspirées d'après des règles proposées par elle, une menace analogue à celle des Ligues de neutralité. Elle a redouté que leur droit triomphât contre le sien.

Pour parer à un danger pareil, elle n'avait que deux moyens ; ou refuser de signer la convention relative à la Cour des prises ou conclure une série de conventions fixant le droit maritime. Mais refuser de signer, c'était désavouer l'œuvre accomplie par ses délégués, qui, cependant n'avaient fait que suivre leurs instructions. Les deux questions de l'organisation de la Cour et de la codification du droit ayant toujours été présentées par eux comme indépendantes. C'est même comme un acheminement vers la codification du droit qui ne paraissait pas mûre, qu'avaient été adoptées leurs propositions relatives à la création de la Cour avec pouvoir de juger librement, faute d'un droit certain.

Aussi se rendait-on compte en Angleterre que ce moyen était désormais impraticable. Le temps est passé où il était permis à une nation de se tenir à l'écart des autres et de refuser d'entrer dans des conventions qu'elles signent, pour se soustraire aux engagements qu'elles

prennent. Il n'en est plus d'assez forte, d'assez puissante pour songer, soit sur terre, soit sur mer, à résister seule aux autres. Et puis la cour avait été créée à la demande de l'Angleterre, c'est-à-dire en vue d'un intérêt égoïste, d'un avantage qu'elle comptait en retirer. Ce sont ces deux sentiments que nous trouvons exprimés dans la citation suivante : « Attendre une codification du droit des gens, disait Westlake, est impossible ; ce serait incompatible avec l'attitude que nous avons prise à la Haye ; nous renverrions la Cour grecque sans profiter des avantages que nous en pouvons attendre (1). » Lowrence faisait connaître, dans une conférence non publiée, faite à Portsmouth le 5 février 1908 (2), la nature des appréhensions qui inquiétaient l'Angleterre. « Si nous étions sûrs, disait-il, qu'un belligérant ne pourrait à sa discrétion envoyer les bateaux au fond de la mer et que les vivres à destination de la population pacifique ne seraient pas condamnés du chef de contrebande, nous pourrions hardiment signer — et sans réserve — la convention relative à la Cour. » Cette assurance, seule une convention fixant le droit maritime pouvait la lui donner. C'est ce à quoi elle se résolut.

Le discours du Trône, en 1908, annonçait la prochaine convocation d'une conférence qui reprendrait, à

(1) Westlake, *The Hague Conference*, dans la *Quaterly Review*, janvier 1908 p. 242.

(2) *Loc. cit.*, p. 704.

Londres, entre grandes puissances maritimes, l'œuvre ébauchée à la Haye entre puissances qui n'étaient, selon l'expression de M. de Lapradelle, ni toutes grandes, ni toutes maritimes. L'assurance de la convocation de cette conférence n'était pas sans susciter des doutes : « comment admettre que sur le blocus ou les mines une entente puisse actuellement intervenir ? »

Nous le verrons dans le chapitre suivant.

CHAPITRE II

LA CONFÉRENCE DE LONDRES

Dès le 27 février 1909, Sir Edouard Grey adressait, aux représentants diplomatiques du gouvernement de Londres accrédités à Berlin, Madrid, Paris, Rome, Pétersbourg, Tokio, Vienne et Washington, une circulaire qui devait être communiquée aux ministres des Affaires étrangères de ces divers pays. Elle rappelait la Convention pour l'établissement d'une cour internationale des Prises, annexée à l'Acte Final de la deuxième Conférence de la Paix, dont l'article 7 permettait à la Cour d'appliquer les règles du droit international et à défaut les principes généraux de la justice et de l'équité. Après avoir rappelé les divergences de vues qui s'étaient manifestées au cours des discussions à la Haye et l'impossibilité, où l'on s'était trouvé, d'aboutir à un accord sur un certain nombre de points, la circulaire portait : « l'impression s'est fait sentir que l'établissement d'une Cour Internationale des Prises ne serait pas générale-

ment accepté tant que dureraient le manque de précision et l'incertitude au sujet des principes que cette Cour appliquerait dans les cas portés devant elle, aux questions qui touchent de près à la politique et à la pratique maritime. »

En conséquence, le Gouvernement britannique proposait la réunion d'une nouvelle Conférence, qui devait se réunir à l'automne de 1909. Elle aurait pour objet, précisément, « de déterminer les principes généralement reconnus du droit international, dans le sens de l'art. 7, alinéa 2 de la Convention, et qui ont trait aux matières qui ont été l'objet de méthodes d'application divergentes de la part des différentes nations. La Conférence serait appelée ensuite à formuler les règles que, à défaut de stipulations conventionnelles, la Cour devra appliquer en statuant sur les questions portées devant elle ».

En raison de l'importance beaucoup plus grave que présentent ces questions pour les Grandes Puissances maritimes que pour les autres Etats, le Gouvernement britannique n'adressait en conséquence d'invitation qu'aux neuf gouvernements indiqués plus haut. Avec leur assentiment, le Gouvernement des Pays-Bas reçut par la suite une invitation conçue dans les mêmes termes, en raison de la situation particulière qu'il occupe comme siège de la Cour Internationale des Prises (1).

(1) Toutes les matières du présent chapitre sont empruntées aux docu-

Les questions dont la solution présentait, aux yeux du Gouvernement britannique, l'importance la plus capitale au point de vue où il se plaçait, au nombre de 8, étaient les suivantes, ainsi précisées par la circulaire :

a) *Contrebande.* — Y compris les circonstances dans lesquelles les différents articles peuvent être considérés comme étant de contrebande, les pénalités auxquelles expose leur transport, l'exemption de visite d'un navire convoyé, ainsi que les règles relatives aux dommages-intérêts à accorder lorsque, des navires ayant été saisis, il est reconnu en fait qu'ils transportaient de la marchandise innocente.

b) *Blocus.* — Y compris les questions relatives au lieu où la saisie peut être effectuée, ainsi que la notification qui est nécessaire avant qu'un navire puisse être saisi.

c) *Voyage continu.* — Voyage continu au double point de vue de la contrebande et du blocus.

d) *Destruction des prises neutres.* — Légalité de la destruction des bâtiments neutres avant la condamnation par une Cour des Prises.

e) *Assistance hostile.* — Règles concernant les bâtiments ou les personnes neutres rendant des services contraires à la neutralité.

f) *Militarisation en haute mer.* — Légalité de la

ments suivants : « Correspondance and documents respecting the Intern. nav. Conf. (Miscellaneous, n° 4, 1909). « Procedings of the international naval conference (Miscellaneous, n° 5, 1909). V. aussi le *Livre Jaune français*, Conférence navale de Londres.

transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre en haute mer.

g) *Transfert de pavillon.* — Règles relatives au transfert des navires de commerce d'un pavillon belligérant sous un pavillon neutre au cours ou en prévision des hostilités.

h) *Caractère ennemi.* — Adaption de la nationalité ou du domicile des propriétaires comme élément dominant pour décider si la propriété est propriété ennemie.

Le gouvernement anglais justifie son initiative en disant qu'il « apprécie au plus haut degré le grand bien qui résulterait de l'établissement d'une Cour Internationale des Prises, mais, ajoute-t-il, en raison des graves divergences de vue qui se sont manifestées au cours des discussions de la Haye, sur plusieurs des questions ci-dessus visées, après qu'un accord se fut à peu près fait au sujet de l'établissement d'une telle Cour, *il serait difficile, sinon impossible*, de faire accepter par les deux chambres du Parlement la législation nécessaire pour assurer l'exécution de la Convention à moins que le Gouvernement britannique soit en mesure de leur annoncer l'avènement d'une entente plus précise au sujet de règles destinées à guider les décisions du nouveau tribunal. »

On a relevé les termes dans lesquels l'Angleterre invitait les puissances à qui elle s'adressait et les propositions qu'elle leur faisait. Le but de ces assises internationales est de rédiger une convention. D'après les

termes de la circulaire que nous venons d'analyser, il s'agissait « de déterminer » des principes existant déjà, qui étaient reconnus partout, à peu près les mêmes. L'œuvre de la Conférence devait être, suivant une habitude juridique, propre aux anglais de les « consolider ».

« Il n'est pas sûr, ajoute l'auteur à qui nous empruntons ces lignes, que cette manière nouvelle de pratiquer l'accord international n'ait pas étonné d'abord les juristes et diplomates du continent, habitués à rédiger des conventions précises et déterminées, plutôt qu'à rechercher, pour leur donner une consécration pratique, des « principes » que leur nom seul semble condamner à l'abstraction définitive (1). »

Cependant, elle y attachait une importance considérable puisque, dans une circulaire du 14 novembre 1908, elle y insistait dans les termes suivants : « La « déclaration » proposée doit avoir pour objet d'énoncer, avec le plus de précision possible, les points sur lesquels il y a identité entre les principes suivis, et même, s'il y a lieu, contre leur application pratique, ainsi que les points sur lesquels l'expérience acquise et la communauté des conditions modernes du commerce maritime, de la navigation et de la guerre navale, permettent aujourd'hui d'exprimer les principes généraux du droit international, qui se sont fait jour peu à peu à travers les erre-

(1) *Journal des Débats*, n° du 26 mars 1909. Louis Delzons : *La Conférence navale et ses résultats.*

ments séparément suivis dans chaque pays. Il ne s'agit donc pas à cet égard pour la Conférence de statuer *de lege ferenda*, comme les conférences de la Paix ont été ou seront appelées à le faire en vue de développer le domaine des stipulations conventionnelles internationales. »

« A la différence d'une « convention » créant des règles particulières aux Etats contractants, la « déclaration » projetée doit être, dans l'opinion du Gouvernement de S. M., la reconnaissance par les Puissances les mieux qualifiées et les plus intéressées, délibérant en commun, que, dans l'état actuel des relations mondiales, il existe véritablement un droit commun des nations, dont elle entend dégager les principes dans l'intérêt de tous. La force obligatoire de ce droit commun a été constatée par l'art. 7 de la Convention de la Haye précitée.

« A la différence encore d'une Convention, qui ne saurait être modifiée que par de nouvelles stipulations, les règles reconnues aujourd'hui pourront être appliquées ou dévelopées, le cas échéant, avec telles modifications que la Cour trouvera nécessaires pour donner aux principes leur vraie portée en présence des progrès du jour.

« Le Gouvernement de S. M. se plaît à espérer qu'en formulant ainsi « les règles généralement reconnues du droit international » expressément prévues comme base des décisions devant être imposées par la Cour des Prises,

la Conférence évitera à tous les pays les surprises et les doutes, nuisibles au commerce pacifique comme aux bonnes relations politiques, et qui n'ont actuellement souvent pour cause que le défaut d'expression autorisée d'un droit, auquel tous les Etats ont l'incontestable souci de se conformer.

« En préparant le travail qui va suivre le Gouvernement de S. M. n'a donc nullement eu en vue de suggérer des principes nouveaux, mais seulement de cristalliser en quelques propositions simples les questions sur lesquelles une doctrine dirigeante paraît pouvoir être formulée. Sur les autres questions, il sera heureux de participer à l'examen des propositions qui ont été ou pourront être faites en vue de stipulations conventionnelles particulières. »

Nous nous sommes laissé aller à faire une aussi longue citation uniquement pour bien faire voir quel était le point de vue de l'Angleterre et quelle importance elle y attachait.

Cette importance s'est encore manifestée par un projet de déclaration présenté par la Délégation de Grande-Bretagne et ainsi conçu :

« En égard aux termes de l'invitation par laquelle le Gouvernement de S. M. Britannique a proposé aux diverses Puissances de se réunir en Conférence afin de déterminer en commun ce que comportent les règles généralement reconnues du droit international, au sens de l'art. 7 de la Convention du 18 octobre 1907, relative à

l'établissement d'une Cour internationale des prises ;

Vu les divergences qui subsistent actuellement dans les pratiques des diverses Puissances en cas de guerre sur mer et les incertitudes en résultant dans le domaine du droit des gens ;

Animés du désir de mettre fin aux difficultés créées par cette absence d'une doctrine conformément appliquée ;

Jugeant nécessaire, dans ce but, de formuler, dans la mesure du possible, des règles communes ;

Estimant que l'utilité de ces règles serait grandement augmentée par leur adoption générale et formelle ;

Ont résolu de faire une déclaration à cet effet, et ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir.

Après leurs noms, on avait ajouté :

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs respectifs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des articles suivants :

Disposition préliminaire.

Art. 1er. — Les Puissances signataires sont d'accord pour constater que les dispositions des chapitres suivants répondent, en substance, aux règles généralement reconnues du droit international... Ce projet vint en discussion à la 8e séance plénière le 17 février et fut,

sur la proposition de M. Renaud, renvoyé à un comité spécial appelé comité de rédaction.

Au projet soumis par la Délégation Britannique, le comité de Rédaction substitua le suivant : après avoir reproduit à quelques termes près le premier paragraphe du projet anglais, il ajoute :

Reconnaissant tous les avantages que dans le cas malheureux d'une guerre maritime, la détermination desdites règles présente, soit pour le commerce pacifique, soit pour les belligérants et pour leurs relations politiques avec les Gouvernements neutres ;

Considérant que les principes généraux du droit international sont souvent dans leur application pratique, l'objet de méthodes divergentes.

Animés du désir d'assurer dorénavant une plus grande uniformité à cet égard ;

Espérant qu'une œuvre d'un intérêt commun aussi important rencontrera l'approbation générale...

Suit l'art. 1er proposé comme dispositions préliminaires. Il ne semble pas, ainsi qu'on va le voir d'après la portée d'application reconnue aux règles posées dans la Déclaration par le Rapport Général, que le point de vue anglais ait été adopté, mais plutôt que c'est à une Convention, entendue dans le sens habituel qu'a abouti la Conférence.

En même temps qu'il proposait aux gouvernements de prendre part à la conférence, le gouvernement britannique les invitait à échanger des mémorandums qui

exposeraient d'une manière concise ce qu'ils considéraient comme la règle véritable du droit international sur chacun des 8 points énumérés. Ces mémorandums devaient en même temps citer les autorités servant de base aux opinions qui y seraient proposées.

On indiquait le mois d'octobre comme date et Londres comme lieu de réunion de la Conférence.

Spécialement en ce qui concerne la France, les questions, visées dans la circulaire du gouvernement anglais, firent l'objet d'une étude préalable de la part d'une commission interministérielle constituée par le ministre des affaires étrangères, qui se réunit à ce ministère du 26 mai au 16 novembre 1908 (1). Les neuf gouvernements invités ayant accepté les propositions, des mémorandums furent échangés et la date d'ouverture de la Conférence fixée au 4 décembre. Ces mémorandums furent réunis en un recueil par les soins du Foreign Office et de M. Fromageot avocat à la Cour de Paris. Les délégués lui donnèrent, dès les premières séances de la Conférence, le nom du Livre Rouge. A la suite des mémorandums et comme résumé, le Livre rouge contenait des « bases de discussion » au nombre de 39 (13

(1) Elle était composée de MM. Bourgeois, sénateur de la Marne ; Georges Louis, directeur des affaires politiques et commerciales ; Louis Renault, professeur à la Faculté de droit de Paris ; René Lecomte, secrétaire permanent de la commission préparatoire de la Haye ; Général de division Maunaury, alors commandant l'Ecole supérieure de guerre ; contre-amiral Le Bris ; Fromageot, comte de Manneville ; baron de Tillac et baron Clauzel, secrétaires.

pour la question de la contrebande, 14 pour le blocus, 2 pour le voyage continu, 3 pour la destruction des prises neutres, 2 pour l'assistance hostile, 3 pour le transfert de pavillon, 2 pour le caractère ennemi. Elles dégageaient le « fonds commun », et étaient destinées à servir de point de départ aux délibérations de la Conférence.

Dix puissances, y compris la Grande-Bretagne étaient représentées ; la conférence comprenait 37 membres. Elle fut présidée par lord Desart premier délégué britannique.

Les premières séances furent consacrées à des échanges de vues sur les bases de discussion préparées dans les conditions que nous avons dites. De très nombreux amendements furent proposés qu'on renvoya, suivant les cas, devant la Commission ou devant des comités d'examen ou des comités spéciaux.

La commission, présidée par M. Renault, comprenait tous les membres de la Conférence : ce fut la Conférence elle-même, siégeant en commission plénière. L'avantage de cette combinaison consistait en ce qu'aucun procès-verbal ne devant, d'après le Règlement, être dressé des séances de commission, la discussion pouvait y être plus libre et plus facile. Par la suite, des résumés des séances de la commission furent établis. Ils figurent au « livre bleu » anglais.

Ces résumés, si courts soient-ils, sont fort intéressants ; on y voit les concessions qui peu à peu furent faites par chacun et comment les délégués sont parvenus

à se mettre d'accord sur les diverses matières qui composent les neuf chapitres de la Déclaration du 26 février 1909. Ils forment, selon les termes de l'art. 65 « un ensemble indivisible ». Et M. Renault dans son rapport général à la Conférence en donne ainsi la raison. « Les règles contenues dans la Déclaration n'ont pas toutes été acceptées avec le même empressement par toutes les Délégations ; des concessions ont été faites sur un point en vue de conceptions obtenues sur un autre. L'ensemble a été, tout balancé, reconnu satisfaisant. Une attente légitime serait trompée si une puissance pouvait faire des réserves à propos d'une règle à laquelle une autre puissance attache une importance particulière. »

Quant à l'appréciation générale de l'œuvre de la Conférence, nous ne saurions mieux faire que de reproduire les termes du rapport de M. Renault.

« L'ensemble des règles contenues dans la *Déclaration* qui est sortie des délibérations de la Conférence navale et qui doit être intitulée « *Déclaration relative aux droits de la guerre maritime* », répond bien au désir qu'exprimait le gouvernement britannique dans son invitation de février 1908. Les questions du programme sont toutes résolues sauf deux sur lesquelles des explications seront données plus loin. Les solutions ont été dégagées des diverses manières de voir ou des diverses pratiques et correspondent à ce que l'on peut appeler la *media sententia*. Elles ne concordent pas toujours absolument avec les vues propres à chaque pays, mais elles

ne blessent les idées essentielles d'aucun. Il ne faut pas les examiner séparément, mais dans leur ensemble, autrement on court le risque de commettre les plus graves méprises. Si, en effet, on considère une ou plusieurs règles isolées au point de vue soit des belligérants, soit des neutres, on peut trouver que les intérêts dont on se préoccupe spécialement ont été méconnus par l'adoption de ces règles, mais ces règles ont leur contre-partie. Il y a là une œuvre de transaction, de concessions mutuelles. Cette œuvre dans son ensemble est-elle bonne?

Nous avons le ferme espoir que ceux qui l'étudieront sérieusement répondront affirmativement. La Déclaration substitue l'uniformité et la fixité à la diversité et à l'obscurité dans les relations internationales ont trop longtemps souffert. La Conférence a essayé de concilier d'une manière équitable et pratique les droits des belligérants et ceux du commerce neutre ; elle est composée de Puissances placées dans des conditions très différentes aux points de vue politique, économique, géographique. Il y a donc lieu de supposer que les règles sur lesquelles ces Puissances se sont accordées tiennent un compte suffisant des divers intérêts engagés et peuvent dès lors, être, sans inconvénient, acceptées par toutes les autres. »

Recherchant ensuite la portée d'application des règles ainsi posées, l'éminent Rapporteur déclarait qu'elles devront être observées dans les rapports entre les parties

signataires, puisqu'elles les reconnaissent comme des principes de droit international reconnu et que de plus, elles s'obligent expressément à s'en procurer réciproquement le bénéfice. Les Puissances signataires qui sont ou seront parties à la Convention, établissant la Cour internationale des Prises auront, de plus, une occasion de voir appliquer ces règles aux différents qui les concernent, que la Cour les regarde comme des règles généralement reconnues ou tienne compte de l'engagement pris de s'y conformer. Le rapport exprimait d'ailleurs l'espoir que ces règles ne tarderaient pas à être acceptées par la plupart des Etats, qui reconnaîtront l'avantage que présente le remplacement d'usages plus ou moins définis, prêtant à controverse, par des dispositions précises.

Art. 66.— *Les puissances signataires s'engagent à s'assurer dans le cas d'une guerre où les belligérants seraient tous parties à la présente déclaration, l'observation réciproque des règles contenues dans cette Déclaration. Elles donneront, en conséquence, à leurs autorités et à leurs forces armées, les instructions nécessaires et prendront les mesures qu'il conviendra pour en garantir l'application par leurs tribunaux spécialement par les tribunaux de prises.*

L'art. 70 contient, comme la Déclaration de Paris de 1856, une invitation aux puissances non représentées à l'effet d'adhérer aux principes qui y ont été sanctionnés et fixe la procédure d'adhésion. La formule d'invitation

est à retenir. *Les puissances représentées à la Conférence navale de Londres, attachant un prix particulier à la reconnaissance générale des règles adoptées par elles, expriment l'espoir que les Puissances qui n'y étaient pas représentées adhéreront à la présente Déclaration. Elles prient le Gouvernement britannique de vouloir bien les inviter à le faire.*

L'art. 69 porte en outre qu'une des puissances signataires qui voudra dénoncer la présente déclaration, ne le pourra faire que pour la fin d'une période de douze ans commençant à courir 60 jours après le premier dépôt de rectifications et ensuite, pour la fin de périodes successives de 6 ans, dont la première commencera à l'expiration de la période de 12 ans.

Nous avons vu que deux points seulement du programme de la Conférence n'avaient pas reçu de solution. Le premier est celui compris sous la lettre *f* et relatif à *la légalité de la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre en haute mer ;* le second présenté sous la lettre *h* et concernant *la question de savoir si la nationalité ou le domicile des propriétaires devrait être adopté comme élément dominant pour décider si la propriété est propriété ennemie.*

Voici comment s'exprime le rapport général sur ces deux points. Au sujet de la légalité de la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre en haute mer, « les vues opposées qui s'étaient manifestées à ce sujet dans la conférence de la Haye en 1907 ont été

reproduites à la présente conférence. Ce que l'on peut conclure des mentions des Memorandums comme de la discussion, c'est qu'il n'y a pas sur ce point de règle généralement acceptée, et il ne semble pas y avoir non plus de précédent que l'on puisse invoquer. Les deux opinions contraires ont été soutenues avec une grande ardeur ce qui n'a pas empêché qu'un vif désir d'entente ait été exprimé de tous côtés : on s'entendait du moins sur ce point qu'il y aurait grand intérêt à faire cesser l'incertitude. De sérieux efforts ont été tentés pour donner satisfaction aux intérêts défendus de part et d'autre ; ils ont malheureusement échoués ». On avait espéré à un moment donné que sur une question connexe, celle de la *retransformation*, on pourrait arriver à un accord. Une proposition interdisait, pour toute la durée de la guerre, la retransformation, en navire de commerce, de ceux qui auraient été transformés en bâtiments de guerre. On posait la règle d'une manière absolue, sans distinguer suivant le lieu ou aurait été faite la retransformation. On voulait ainsi éviter les surprises et les fraudes. L'unanimité n'ayant pu être obtenue, il se produisit une proposition subsidiaire interdisant pendant la guerre la transformation en pleine mer d'un bâtiment de guerre en navire de commerce. « L'accord se serait peut-être fait sur cette proposition, porte le rapport, mais il a semblé qu'il était bien difficile de s'attacher à ce côté secondaire d'une question qu'on ne pouvait songer à règler dans son ensemble. C'est la raison déterminante du rejet de toute pro-

position. La question de la transformation en pleine mer et celle de la retransformation sont donc restées entières. »

Quant à celle de savoir si on s'attacherait à la nationalité ou au domicile des propriétaires pour décider si la propriété est propriété ennemie, elle fut l'objet d'une étude approfondie dans un comité spécial, qui a constaté l'incertitude actuelle de la pratique. Il a été proposé d'y mettre un terme par les dispositions suivantes : « Le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi est déterminé par la nationalité neutre ou ennemie de leur propriétaire et en cas d'absence de nationalité ou de double nationalité neutre et ennemie de leur propriétaire, par le domicile de celui-ci en pays neutre ou ennemi ; toutefois, les marchandises appartenant à une société anonyme ou par actions sont considérées comme neutres ou ennemies selon que la société a son siège social en pays neutre ou ennemi. »

L'unanimité n'ayant pu être obtenue, conclut le rapport, ces dispositions n'ont eu aucun effet.

Nous ne terminerons pas ces développements déjà trop longs sur la Conférence de Londres sans reproduire un passage des procès-verbaux auquel nous applaudissons à un double titre, celui de Français et celui d'étudiant à la Faculté de Droit de Paris. Le 11 décembre 1908, dans la quatrième séance plénière, le Président proposa la constitution de la Commission dont nous avons parlé. Le délégué allemand M. Kriège se

déclara partisan de cette manière de procéder et proposa l'élection d'un autre Président, celui de la Conférence ayant donné à entendre qu'il hésiterait à se charger de la double tâche de Président de la Conférence et de la Commission. M. Kriège le fit dans les termes suivants auxquels nous n'ajouterons rien dans la crainte d'en diminuer la portée : « Je suis sûr de l'assentiment général en proposant de nommer à ces fonctions le Délégué Plénipotentiaire de France, M. Renault, que sa rare expérience, son amabilité, son impartialité, sa science et son zèle infatigable pour le travail désignent à notre choix. Je crois pouvoir parler au nom de tous les délégués en priant M. Renault de bien vouloir consentir à accepter cette charge. Ce serait un gage de plus pour le succès de nos travaux. »

La présidence de la commission fut donc confiée à M. Renault qui fut, en outre, comme nous l'avons déjà dit, chargé de la rédaction du rapport général. Et cela dans des conditions et dans des termes que nous ne pouvons résister au plaisir de citer encore. Comme il avait été chargé des rapports particuliers, M. Renault demandait que la Conférence ne se crut pas obligée, pour cette raison, de le nommer rapporteur général. Il proposa de confier cette tâche à M. Kriège, qui déclina cette charge et insista pour que les fonctions de Rapporteur Général ne fussent pas séparées de celles de Rapporteur de la Commission. « Je crois, ajoutait-il, que le résultat de nos travaux souffrirait si l'on devait renoncer

au concours de M. Renault, pour donner le dernier coup de main à ce qui est en grande partie son œuvre personnelle. »

Il nous reste à exposer l'œuvre de la Conférence uniquement en matière de blocus.

CHAPITRE III

L'ŒUVRE DE LA CONFÉRENCE EN MATIÈRE DE BLOCUS

Cette œuvre, nous allons l'exposer telle qu'elle résulte des articles, relatifs au blocus, adoptés par la Conférence. Nous avons vu quelle avait été la procédure suivie : bases de discussion établies au moyen des memorandums, discussion en séance plénière, en commission, comité de rédaction.

Nous ne saurions ni reproduire, ni même analyser tous les memorandums. Comme le dit avec esprit le rapport sur le blocus « l'origine de telle ou telle règle est indifférente. Les auteurs des propositions adoptées doivent se contenter de reconnaître leurs enfants au passage ».

Nous nous contenterons donc, après avoir reproduit les bases de discussion, d'analyser le rapport particulier sur le blocus, présenté au nom de la Commission. Nous terminerons en reproduisant les termes des articles adoptés par la Conférence.

Les rapports particuliers ont été rédigés dans le but « d'expliquer et de motiver, porte celui relatif au blocus, de la manière la plus simple et la plus claire les résolutions dont le comité de Rédaction a arrêté le texte. Il écarte les controverses et les discussions, de manière à dégager de toute incertitude, les textes qui ont été acceptés à l'unanimité et à en présenter un commentaire officiel, de nature à guider les autorités diverses administratives, militaires, judiciaires qui pourront avoir mission de les appliquer ».

Dans ces conditions, il est donc de toute nécessité de les reproduire au même titre que le texte, dans certaines de leurs parties essentielles, de les analyser dans les autres. Pour l'exposé qui va suivre, nous adopterons le cadre même qui avait été suivi pour l'établissement des bases de discussion. Dans un premier paragraphe nous examinerons les articles relatifs aux conditions d'établissement et au caractère du blocus ; dans un deuxième, ceux concernant la déclaration et la notification ; dans un troisième, la question de saisissabilité et les pénalités.

Il convient d'indiquer dès à présent un point qui domine toutes les résolutions de la Conférence. C'est que le blocus n'a été envisagé par elle uniquement comme opération de guerre et qu'elle n'a entendu toucher en rien à ce qu'on appelle le *blocus pacifique*. Dans ce but, le chapitre où il est traité de cette opération a été intitulé « Du Blocus en temps de guerre ».

§ 1er. — *Conditions d'établissement et caractères du Blocus.*

Le livre rouge résumait dans les observations suivantes, les mémorandums des Puissances. « La disposition de la Déclaration de Paris, 1856, d'après laquelle « les blocus, pour être obligatoires doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi », étant devenue d'une application générale, semble constituer aujourd'hui un principe de droit commun. Quant à la question de savoir si un blocus est effectif, l'examen des memorandums conduit à penser que c'est là une question de fait. De même la plupart des memorandums rappellent une pratique qui semble générale, d'après laquelle le blocus n'est pas considéré comme levé si par suite du mauvais temps, les forces bloquantes se sont momentanément éloignées. Enfin, tous exigent qu'il soit public.

Sur ces divers points, les bases de discussion suivantes étaient donc proposées :

14.— (1) Conformément à la Déclaration de Paris, 1856, les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi.

(1) Les treize autres concernaient la contrebande. L'ordre fut modifié au cours de la discussion, et le chapitre relatif au blocus de second devint le premier.

15. — La question de savoir si le blocus est effectif est une question de fait.

16. — Le blocus n'est pas considéré comme levé si, par suite du mauvais temps, les forces bloquantes se sont momentanément éloignées.

17. — Les blocus pour être obligatoires, doivent être préalablement rendus publics.

Un peu plus loin, le livre rouge faisait remarquer qu'un certain nombre de mémorandum visaient le cas où, par suite de détresse, un navire neutre se verrait forcé de relâcher dans la localité bloquée. Il est permis de penser, y disait-on qu'en pareil cas une faveur exceptionnelle est conforme aux sentiments universels d'humanité.

En conséquence, on proposait sous le n° 26 la base suivante de discussion.

26. — Un navire neutre, en cas de détresse peut avec l'assentiment du commandant de la place bloquante pénétrer dans la localité bloquée.

Nous allons voir ce que devinrent ces propositions soumises à la Conférence. Pour bien établir le caractère d'opération de guerre du Blocus, l'art. 1 fut écrit, qui n'a, dit le rapport, toute sa portée que s'il est rapproché de l'art. 18.

Art. 1. — *Un blocus doit être limité aux ports et côtes de l'ennemi ou occupés par lui.*

Ce qui implique, dit-on dans le rapport, que, puisque c'est une opération de guerre, il ne saurait être dirigé contre un port neutre, malgré l'intérêt que pourrait y

avoir un belligérant à raison du rôle de ce port neutre pour le ravitaillement de son adversaire. On jugea cependant nécessaire, pour sauvegarder d'une manière encore plus complète des intérêts commerciaux des pays neutres, d'ajouter à la règle de l'art. 1er celle de l'art. 18 ainsi conçu : « Les forces bloquantes ne doivent pas barrer l'accès aux ports et aux côtes neutres. » Le droit du bloquant est contenu dans la limite de la règle positive de l'article 1 qui indique ce qu'il peut faire et de la règle négative de l'art. 18 qui dicte ce qui lui est interdit. Son droit se trouve ainsi contenu dans ces deux limites qui l'établissent d'une manière aussi précise que possible.

L'art. 2 reproduit la déclaration de Paris du 16 avril 1856 portant que pour être obligatoire, le blocus doit être effectif. La conférence a cru devoir se l'approprier par ce qu'elle lie conventionnellement un grand nombre d'Etats et qu'elle est acceptée de fait par les autres. Cet article a donc été rédigé ainsi :

Art. 2. — *Conformément à la Déclaration de Paris de 1856, le blocus pour être obligatoire doit être effectif, c'est-à-dire maintenu par une force suffisante pour interdire réellement l'accès au littoral ennemi.*

Nous avons vu les difficultés qui s'élevaient, malgré que tout le monde fut d'accord sur ce point pour savoir en fait quand la condition requise pour que le blocus fut effectif se trouvait réalisée. Et cela se comprend ainsi que le remarque le rapport. Il y a en jeu des intérêts opposés. Le désir du belligérant bloquant de limiter son

effort se heurte à celui des neutres de voir leur commerce gêné le moins possible. « L'appréciation, dit le rapporteur, qu'il convient de citer, peut-être délicate, parce qu'il n'y a pas de règle absolue à poser sur le *nombre* et la *situation* des navires de blocus. Tout dépend des circonstances de fait, des conditions géographiques. Suivant les cas un navire suffira pour bloquer un port aussi efficacement que possible, alors qu'une flotte pourra être insuffisante pour empêcher réellement l'accès d'un ou de plusieurs ports déclarés bloqués. C'est donc essentiellement une *question de fait*, à trancher dans chaque espèce, et non d'après une formule arrêtée à l'avance. » Tel est l'aboutissement de la longue évolution que nous avons suivie depuis la première Déclaration de neutralité armée. L'idée d'un nombre de vaisseaux déterminé, celle de leur situation qui avaient été adoptées dans les traités et d'où l'on faisait dépendre l'effectivité du blocus ; tous les systèmes que les théoriciens avaient imaginé n'ont pas plus trouvé grâce que ceux des diplomates, tout cela est abandonné. L'effectivité du blocus est un fait à examiner dans chaque hypothèse spéciale. Nous avons signalé au cours de l'exposé historique de la question que nous avons fait dans la première partie, à quel moment est apparue cette solution. La première fois où cette manière de voir s'est fait jour, c'est dans l'affaire du navire, le *Franciska*, où le Docteur Lushington, appelé à se prononcer sur l'effectivité du blocus le Riga exposa une opi-

nion (1) qui se rapprochait de celle adoptée par la Conférence. La seconde fois, elle prit corps dans une réponse du Vénézuéla, qui donna lieu à une étude de M. Rougier que nous avons analysée (2).

Cette question de fait, qui la tranchera? L'autorité judiciaire, répond la commission par l'organe de son rapporteur. Ce sera en premier lieu le tribunal du capteur qui ayant à examiner la validité de la prise, aura à dire si le blocus était effectif. Malgré qu'il ait toujours existé, cet organe ne donnait pas une satisfaction suffisante aux Puissances, porté qu'il était naturellement à toujours considérer comme effectif le blocus déclaré par son gouvernement. Mais désormais, il n'en sera plus ainsi, dès que la Convention sur la Cour internationale des prises entrera en vigueur. Elle constituera une juridiction absolument impartiale à laquelle les neutres pourront s'adresser.

Et c'est elle qui décidera si, dans tel cas, le blocus était ou non effectif. « La possibilité de ce recours, dit expressément le rapporteur, outre qu'elle permettra de réparer certaines injustices, aura vraisemblablement un effet préventif, en ce qu'un Gouvernement se préoccupera d'établir ses blocus de telle façon que l'effet ne puisse être annulé par des décisions qui lui causeraient un grand préjudice. La règle 3 a donc toute sa portée si on l'entend en ce sens que la question prévue doit être

(1) V. p. 93.
(2) V. p. 120.

tranchée judiciairement. C'est pour écarter toute équivoque que l'explication précédente est insérée dans le rapport à la demande de la Commission. »

Cette règle 3 est ainsi conçue :

Art. 3. — *La question de savoir si un blocus est effectif est une question de fait.*

S'il est important de savoir quand est établi un blocus, il ne l'est pas moins de savoir à quelles conditions il est maintenu. Car, s'il est levé, rien ne s'oppose à ce qu'il soit repris, mais il ne peut l'être que moyennant l'accomplissement des mêmes formalités que la première fois. Il est traditionnellement admis que le blocus n'est pas considéré comme levé, lorsque c'est par suite du mauvais temps que les forces bloquantes se sont momentanément éloignées.

Cette tradition a été à la fois constatée et consacrée par la règle 4 ci-dessous, mais avec ce caractère spécial qu'elle doit être tenue pour *limitative* en ce sens, porte le rapport, que dans l'opinion très nette de la commission, le mauvais temps est le *seul cas de force majeure* qui puisse être allégué. Si les forces bloquantes s'éloignaient *pour toute autre cause*, le blocus serait considéré comme levé. » Et s'il venait à être repris toutes les formalités prescrites pour l'établissement d'un blocus devraient être accomplies.

Voici les termes dans lesquels ces prescriptions sont contenues.

Art. 4. — *Le blocus n'est pas considéré comme levé si,*

par suite du mauvais temps, les forces bloquantes se sont momentanément éloignées.

Nous avons vu au cours du XIX^e^ siècle que pour déterminer si un blocus était ou non effectif, on abandonnait de plus en plus l'examen du nombre et de la situation des forces bloquantes auxquels on s'attachait d'abord uniquement, pour s'en tenir surtout aux résultats qu'elles obtenaient. Interceptaient-elles tout ou à peu près tout passage, le blocus était tenu pour effectif. Dans le cas contraire, il ne l'était pas. Aussi la Conférence a-t-elle dû réglementer ce point. Cela était rendu d'autant plus nécessaire qu'elle avait adopté la règle d'après laquelle l'effectivité était uniquement une question de fait. Il fallait, dans ces conditions, de toute nécessité dire si des navires pourraient être admis à pénétrer dans les lieux bloqués, et en cas d'affirmative, lesquels. La Conférence a d'abord posé ce qu'elle considérait comme la règle sur ce point.

Art. 5 — *Le blocus doit être impartialement appliqué aux divers pavillons.*

En d'autres termes, personne ne doit être admis à entrer.

Il faut qu'il en soit ainsi pour que le blocus reste vraiment une opération de guerre ayant pour but d'interrompre toutes les relations commerciales du port bloqué. Ce ne peut être un moyen pour un belligérant de favoriser certains pavillons en les laissant passer. On s'est demandé si la règle ainsi posée pour tous les na-

vires de commerce s'appliquait aussi aux *navires de guerre*. Il n'y a pas de réponse absolue à faire, dit le Rapporteur, au nom de la Commission. C'est l'affaire du commandant des forces de blocus. Il peut estimer qu'il a avantage à intercepter toute communication de la place bloquée et refuser l'accès aux navires de guerre neutres. Rien ne lui est imposé. Mais s'il accorde l'entrée, il ne saurait être considéré comme ayant rompu le blocus. Il est entendu d'avance que c'est *affaire de courtoisie*. C'est pour qu'il ne soit pas possible de prétendre que le blocus a cessé d'être effectif par suite de la permission accordée à tels ou tels navires de guerre neutres qu'une règle spéciale a consacré ce point. Elle est ainsi formulée :

Art. 6 — *Le commandant de la force bloquante peut accorder à des navires de guerre la permission d'entrer dans le port bloqué et d'en sortir ultérieurement.*

Ce faisant cependant, le commandant doit, conformément à l'article 5, agir d'une manière impartiale. Toutefois, par cela seul qu'il a laissé entrer un navire de guerre, il ne peut être obligé de laisser passer tous les navires de guerre neutres qui se présenteraient. C'est une question d'appréciation.

La présence d'un navire de guerre neutre dans un port bloqué peut ne pas avoir les mêmes conséquences à toutes les phases du blocus, et le commandant *doit être laissé maître* de juger s'il peut être courtois sans rien sacrifier de ses intérêts militaires. » En résumé,

liberté absolue du commandant à ce point de vue.

Nous avons vu qu'une base de discussion prévoyait expressément l'entrée possible des navires neutres en détresse dans les localités bloquées. La délégation française avait proposé sur ce point la rédaction suivante (1) :

« Un navire neutre, en cas de détresse constatée par le commandant de la force bloquante peut pénétrer dans la localité bloquée. » Cette proposition avait pour but, ainsi qu'on l'expliquait dans les motifs par lesquels on en justifiait le dépôt, d'éviter une interprétation que permettait la rédaction de la base 26 et qui aurait été contraire à l'esprit de la disposition. L'intention de la délégation de France était de bien préciser le caractère et la nature de l'intervention du commandant de la force bloquante. Elle doit constituer seulement une mesure de précaution en vue d'éviter les abus et de garantir la loyale application de la règle admise. Elle ne saurait aller jusqu'à lui reconnaître le droit de refuser la relâche, même en cas de détresse réelle et de péril évident du navire. C'est avec ce sens que fut adopté l'article 7 ainsi conçu.

Art. 7. — *Un navire neutre en cas de détresse constatée par une autorité de la force bloquante, peut pénétrer dans la localité bloquée et en sortir ultérieurement à la condition de n'y avoir laissé ni pris aucun changement.*

(1) *Annexe* 110, p. 235. Micellaneous, n° 5.

Le rapport précise encore cette disposition en donnant comme exemple de détresse susceptible de justifier l'entrée d'un navire neutre dans la localité bloquée, le manque de vivres ou d'eau ou bien la nécessité d'une réparation immédiate. « La détresse, une fois constatée par une autorité de la force bloquante, ajoute-t-on, il *peut* franchir la ligne de blocus ; ce n'est pas une faveur qu'il ait à solliciter de l'humanité, de la courtoisie de l'autorité bloquante. Celle-ci peut contester l'état de détresse, mais l'état une fois vérifié, la conséquence suit d'elle-même. »

Après avoir ainsi pénétré dans le port bloqué, le navire ne sera pas obligé d'y rester tant que durera le blocus. Il est expressément indiqué au rapport qu'il pourra en sortir dès qu'il sera en état de le faire, après réparation, après s'être procuré des vivres ou l'eau qui lui sont nécessaires.

Il reste toutefois non moins expressément stipulé que toute opération commerciale lui est interdite. C'est ce que signifie l'interdiction qui lui est faite de laisser ou de prendre aucun changement.

Le rapport indique un moyen à la disposition de l'escadre de blocus pour empêcher absolument l'entrée du port bloqué. C'est de faire cesser l'état de détresse qui motive cette entrée et de mettre à la disposition du navire qui est dans cet état, les secours dont il a besoin.

§ 2. — *Déclaration et notification du blocus.*

Les observations, présentant le résumé des Memorandums constatent d'abord que ceux-ci paraissent employer les mots « déclaration » et « notification » dans des acceptions tantôt semblables et tantôt différentes. Pour éviter toute confusion on donne les définitions suivantes.

Par « déclaration », il faut entendre exclusivement l'acte par lequel la Puissance bloquante ou les autorités navales agissant en son nom, promulgue officiellement le blocus.

Tandis que la « notification » est l'acte par lequel la Puissance bloquante donne aux intéressés communication de la déclaration.

La déclaration, d'après la pratique suivie jusqu'à ce jour, pouvait être faite aussi bien par les autorités navales que par le Gouvernement du belligérant. Quant à son contenu tous les memorandums étaient d'accord pour admettre qu'il devait consister dans :

1° La date et l'heure du commencement du blocus ;

2° Les limites géographiques du littoral bloqué.

Il était enfin de pratique générale d'accorder un délai de sortie raisonnable aux navires neutres et d'en fixer la durée dans la déclaration ; de notifier celle-ci aux autorités des lieux bloqués ainsi qu'aux Puissances neutres, enfin d'appliquer ces règles en cas d'extension de blocus ou de reprise du blocus après cessation.

Cela étant, les bases de discussions sur ces points, furent les suivantes :

18. — La déclaration de blocus est faite soit par la Puissance bloquante soit par les autorités navales agissant en son nom. Elle précise :
1° La date et l'heure du commencement du blocus.
2° Les limites géographiques du littoral bloqué.
3° Le délai de sortie au profit des navires neutres.
19. — La déclaration du blocus est notifiée :
1° Aux autorités locales.
2° Aux puissances neutres.
20. — Les règles précédentes sont applicables en cas d'extension ou de reprise du blocus après cessation.

Ces bases furent traduites dans les articles que nous allons passer en revue.

Art. 8. — *Le blocus pour être obligatoire doit être déclaré conformément à l'art. 9 et notifié conformément aux art. 11 et 16.*

Donc un blocus, pour être obligatoire, doit désormais être *effectif*, *déclaré* et *notifié*. Tel est le principe posé par l'art. 8.

Le rapport reprend les définitions des mots « déclaration » et « notification » et les donne d'une manière un peu différente de celle que contenaient les observations. La *déclaration* de blocus, y lit-on, est l'acte de l'autorité compétente (gouvernement ou chef d'escadre) constatant qu'un blocus est établi ou va l'être dans des conditions qui doivent être précisées (art. 9) La *notification* est le fait de porter à la connaissance des puissances neutres ou de certaines autorités la déclaration du blocus (art. 11).

Elles peuvent avoir lieu, — et ce sera la règle générale — préalablement à l'application des règles du blocus, c'est-à-dire à l'interdiction réelle de passage. Toutefois, ainsi que nous allons le voir, l'interdiction de passer pourra résulter du fait même du blocus. Mais alors une notification spéciale distincte de celle qui vient d'être définie et qui a un caractère général devra porter ce fait à la connaissance du navire qui approcherait du port bloqué.

L'art. 9 détermine par qui doit être faite la déclaration du blocus et son contenu.

Art. 9. — *La déclaration de blocus est faite soit par la Puissance bloquante, soit par les autorités navales agissant en son nom.*

Elle précise :

1° *La date du commencement du blocus;*

2° *Les limites géographiques du littoral bloqué;*

3° *Le délai de sortie à accorder aux neutres.*

Les mots « à accorder aux » furent substitués aux mots « au profit de » que contenait la base de discussion à la demande de la délégation allemande (1).

Cet article reconnaissait à la Puissance bloquante le droit de déclarer le blocus soit aux autorités navales agissant en son nom. Il y a là, porte le rapport, une question de droit intérieur.

Les mentions exigées pour la validité de la déclaration se justifient d'elles-mêmes. Elles sont destinées à empê-

(1) *Annexe* 21, p. 237 et première séance plénière, p. 143 et quatrième séance plénière, p. 159, et première séance de la Commission, p. 174.

cher toute incertitude sur les conditions de temps et de lieu du blocus. Quant au délai de sortie, il est d'usage d'en accorder un. L'art. 9 en fait une obligation. Il ne contient aucune indication relative à sa durée. Celle-ci est subordonnée aux inconstances qui sont très variables. Il a été seulement entendu qu'il y aurait un délai raisonnable. La sanction des prescriptions contenues dans l'article précédent est écrite dans l'article 10 ainsi conçu :

Art. 10. — *Si la Puissance bloquante ou les autorités navales agissant en son nom ne se conforment pas aux mentions qu'en exécution de l'art. 1° et 2°, elles ont dû inscrire dans la déclaration du blocus, cette déclaration est nulle et une nouvelle déclaration est nécessaire pour que le blocus produise ses effets.*

Si donc le blocus déclaré n'est pas établi en fait ou si les limites géographiques ne sont pas exactes, la déclaration de blocus est nulle et ne produit aucun effet. Cette nullité pourra baser une demande en nullité de saisie et un pouvoir à la Cour international des prises, en cas de rejet de la demande par le tribunal national.

Le rapport insiste sur ce point. Pour qu'il n'y ait pas de surprise, il fait remarquer qu'au cas où le blocus aurait été pour une date, 1er février par exemple et qu'il n'aurait commencé que le 8, non seulement « il va sans dire que la déclaration n'a produit aucun effet du 1er au 8, jusqu'à ce moment, il n'y avait pas de blocus du tout — la déclaration constate un fait, mais n'en tient pas lieu — » mais encore cette déclaration est sans effet,

même à partir du 8. Elle est nulle définitivement, et il faut en faire une autre.

Quant au paragraphe 3 de l'art. 9, il n'est pas sanctionné comme les 2 premiers par la nullité de la déclaration. « La sanction ne saurait être la même, déclare le rapporteur. Il n'y a pas de raison d'annuler la déclaration en ce qui touche les bâtiments neutres voulant pénétrer dans le port bloqué » parce qu'aucun délai de sortie n'aurait été accordé aux navires neutres qui s'y trouvent. Sa sanction qui doit être différente est indiquée à l'art. 16, al. 2.

Tels sont le contenu de la déclaration et les sanctions qui y ont été attachées. Voyons à qui elle doit être notifiée.

Art. 11. — *La déclaration de blocus est notifiée :*

1° *Aux puissances neutres par la Puissance bloquante, au moyen d'une communication adressée aux Gouvernements eux-mêmes ou à leurs représentants accrédités auprès d'elle ;*

2° *Aux autorités locales, par le commandant de la force bloquante. Ces autorités, de leur côté, en informeront, aussitôt que possible, les consuls étrangers qui exercent leurs fonctions dans le port ou sur le littoral bloqués.*

Nous avons vu à l'art. 8 que la déclaration devait être notifiée. « On ne peut exiger l'observation d'une règle que de ceux qui ont été en mesure de la connaître. »

L'Allemagne avait dès la 2e séance plénière (1) déposé

(1) P. 143 et *annexe* 22, § 43.

un amendement relatif à la notification de la déclaration. Des explications fournies, il résulte que ce qui préoccupait cette puissance, c'était de savoir du moment où le blocus, pour être obligatoire devait être rendu public, et que la notification aux Puissances neutres ne pouvait avoir lieu que par la voie diplomatique au siège du gouvernement, comment devrait s'y prendre le commandant d'une force détachée. Elle craignait que, dans ces conditions, il lui fut impossible d'établir un blocus juridiquement obligatoire et que tout en ayant formé une ligne de blocus, il fut obligé de laisser passer tous les navires. Pour remédier à cette situation, l'Allemagne proposait, par son amendement, d'assimiler la notification faite aux Consuls des Puissances neutres à celle qu'on adresse à ces Puissances mêmes.

A la quatrième séance plénière (1), la question fut examinée de nouveau. L'art. 19 prévoyant une notification aux Puissances neutres et une aux autorités locales, les délégués anglais tranchaient la question, soulevée par l'amendement de la délégation allemande, en donnant aux deux notifications exigées par l'art. 19 un caractère alternatif et non un caractère cumulatif. D'après cette interprétation, on notifierait, selon les circonstances ou aux Puissances ou aux autorités locales. Ce qui permettait aux commandants de forces détachés de rendre un blocus obligatoire en notifiant aux autorités locales à

(1) P. 199 et *annexe* 43.

défaut de notification aux Gouvernements. Mr. Crowe disait à ce sujet qu'il tenait à écarter toute formule pouvant avoir pour résultat de subordonner la réalité du blocus à l'observation étroite de règles précises sur la méthode à suivre en notifiant les déclarations de blocus. Il devrait, à son avis, suffire que la notification fut faite de manière à assurer que les neutres en fussent pleinement avertis en temps utile.

M. Kriège déclarait au contraire qu'en ce qui concernait la délégation allemande, les dispositions de l'art. 19 devraient être considérées comme cumulatives et non pas comme alternatives. Cela établi, il demandait que l'on déterminât les démarches à faire par l'officier détaché pour notifier le blocus. Celui-ci pourrait toujours notifier aux autorités locales, mais s'il ne se trouvait pas en communication avec son Gouvernement il serait dans l'impossibilité de faire la notification diplomatique ; il fallait donc remplacer cette dernière par un autre mode de procéder. Telle était la difficulté qu'a tranchée l'art. 11. On en connaît le texte. Voici les explications contenues dans le rapport.

Deux notifications sont nécessaires : celle aux Puissances neutres, celle aux autorités locales. La première est faite aux Gouvernements eux-mêmes ou à leurs représentants. Elle aura lieu le plus souvent par la voie diplomatique. En cas de rupture des rapports diplomatiques, la communication pourrait avoir lieu directement, « ordinairement par la voie télégraphique ». C'est aux

gouvernements avisés à prendre les mesures nécessaires pour en faire parvenir la nouvelle sur les divers points du territoire, spécialement dans leurs ports.

La seconde est faite par le commandant de la force bloquante aux autorités locales qui en informent aussitôt que possible les consuls étrangers qui résident dans la place ou sur le littoral bloqués.

Mais la question de savoir comment fera le commandant d'une force détachée qui n'est pas en relation avec son Gouvernement ne paraît pas tranchée. L'accord dut être difficile sur ce point ; car malgré la déclaration faite par M. Renault à la quatrième séance plénière qu'on *semblait* être d'accord sur le principe et qu'il ne s'agissait que d'une simple question de rédaction, on voit, en consultant les procès-verbaux que cette rédaction est renvoyée de séance en séance pour aboutir au texte et aux explications que nous venons d'analyser.

Le procès-verbal de la première séance de la Commission relate qu'à la suite d'une observation constatant le défaut des règles relatives à la levée et à la cessation du blocus, la délégation d'Autriche-Hongrie avait proposé d'ajouter un alinéa ainsi conçu à la base 20 (1) :

« Doivent être également déclarées et notifiées la restriction et la levée du blocus. Sera nulle toute déclaration incomplète ou fausse. »

La délégation d'Espagne proposa de dire « la levée vo-

(1) P. 174-178 et *annexe* 44.

lontaire du blocus » et « toute déclaration volontairement incomplète etc. La sanction fut trouvée excessive et on laissa au comité d'examen pleine liberté pour rechercher une formule, qui tout en établissant une sanction, en donne une qui soit moins sévère. On indiquait qu'elle pourrait consister en dommages-intérêts réclamés par la voie diplomatique. Ces articles furent les suivants.

Art. 12. — *Les règles relatives à la déclaration et à la notification du blocus sont applicables dans le cas où le blocus serait étendu ou viendrait à être repris avoir été levé.*

Art. 13. — *La levée volontaire du blocus, ainsi que toute restriction qui y serait apportée, doit être notifiée dans la forme prescrite par l'art. 11.*

L'intérêt à connaître l'établissement et la levée du blocus est à peu près égal et on conçoit parfaitement que les deux faits soient soumis à des formalités identiques. Il ne saurait en être de même des sanctions. Dans le premier cas le blocus non notifié n'est pas obligatoire. Dans le second, notifié ou non, la levée du blocus profitera, en fait à tous. Parfois même, la levée du blocus aura été immédiatement connue, une notification officielle n'ajouterait rien à cette publicité effective.

Il s'agit bien entendu de la *levée volontaire* du blocus. Le bloquant chassé par l'arrivée de forces ennemies, ne peut-être tenu de faire connaître sa défaite; son adversaire se chargera d'ailleurs de ce soin. Au lieu de la levée

volontaire, il pourrait s'agir de la restriction d'un blocus ; la même règle s'appliquerait alors.

En résumé, ces dernières règles dues à ce qu'on appelle dans les assemblées délibérantes, un incident de séance, ne paraissent pas d'une utilité incontestable. Et le rapporteur semble avoir eu quelque peine à les justifier et à les défendre.

§ 3. — *Saisissabilité pour violation de blocus.*

Les conditions qui viennent d'être établies pour qu'un blocus soit obligatoire étant réunies, un navire pourra être saisi pour violation de blocus si deux autres conditions se trouvent remplies : 1° s'il a connu cet état ; 2° s'il se trouve dans un certain rayon. Dans les Memorandums la question de saisissabilité était envisagée à ces deux points de vue.

Le premier constitue avant tout un principe général d'après lequel la saisissabilité du navire neutre pour violation du blocus est subordonné à la connaissance que ce navire a pu avoir du blocus. Bien entendu, cette connaissance ne peut être contestée si le navire a reçu personnellement notification du blocus. Mais pouvait-on aller plus loin et conformément à l'opinion exprimée par la majorité des mémorandums, pouvait-on, en l'état actuel des moyens de communication rapide présumer dans certains cas la connaissance du blocus ? Dans l'af-

firmative, il faudrait alors déterminer la nature de cette présomption.

Telles sont les questions qui se dégageaient sur ce point des Memorandums et qui furent synthétisées dans les bases de discussion suivantes.

21. — La saisissabilité d'un navire neutre pour violation de blocus est subordonnée à la connaissance du blocus.

22. — La connaissance du blocus est présumée lorsque le navire a quitté son dernier port de départ postérieurement à la notification en temps utile du blocus aux autorités dudit port.

23. — Le navire qui a reçu personnellement notification individuelle du blocus ne peut arguer de son ignorance. Cette notification doit être portée au livre de bord avec indication de la date et de l'heure ainsi que de la position géographique du navire à ce moment.

La base 21 a été traduite par l'art. 14 ainsi rédigé :

Art. 14. — *La saisissabilité d'un navire neutre pour violation de blocus est subordonnée à la connaissance réelle ou présumée du blocus.*

Restait à déterminer les cas où cette connaissance devait être présumée. Ce sera l'objet des articles suivants. A la première séance de la Commission (1), plusieurs délégations firent remarquer que l'expression « notification en temps utile » ne précisait pas suffisamment le caractère et la portée d'une notification soit technique soit officielle. Aussi, cette base fut-elle renvoyée au comité de rédaction.

(1) P. 174.

A la séance suivante de la commission on se trouva en présence d'un amendement de la délégation d'Autriche-Hongrie (1), prescrivant aux Puissances dès que la notification du blocus leur serait parvenue, de l'inscrire sur les papiers de bord des navires en partance pour un port appartenant à l'un des belligérants, faute de quoi il y aurait présomption d'ignorance du blocus.

On objecta que cette proposition imposerait aux neutres une obligation nouvelle, dépourvue de sanction et qu'elle leur fournirait un moyen de rendre le blocus illusoire ; ils n'auraient pour cela qu'à *négliger* d'accomplir cette formalité. L'amendement fut retiré et l'art. 15 ainsi rédigé.

Art. 15. — La connaissance du blocus est sauf preuve contraire, présumée, lorsque le navire a quitté un port neutre postérieurement à la notification en temps utile, du blocus à la Puissance dont relève ce port.

Le point de savoir si la notification a été faite en temps utile, c'est-à-dire, de manière à parvenir dans le port même où elle a dû être divulguée par les autorités du port est une question de fait. Résolue affirmativement le navire sera présumé avoir eu, lors de son départ, connaissance du blocus. Mais cette présomption supportera la preuve contraire, c'est au navire inculpé à qui il appartiendra de justifier des circonstances qui expliquent son ignorance.

(1) P. 182 et *annexe* 51.

Sur la base 23 un amendement fut déposé par la Délégation italienne (1), qui donna lieu à quelques explications, utiles à connaître. Cet amendement prescrirait, aux cas où la notification n'aurait pas été faite et où le navire, approchant du port bloqué, n'aurait pas connaissance du blocus, une notification spéciale par un officier de l'escadre de blocus, avec inscription au livre de bord et mention de la date, de l'heure et de la position géographique. Cette proposition était justifiée par ses auteurs en disant que la base 17 exigeant bien que le blocus fut rendu public, mais sans établir clairement si cette publicité résultait de la déclaration ou de la notification. D'après le délégué italien, elle comportait l'une et l'autre, à condition que la notification put être tout aussi bien une notification générale comme le prévoyait la base 19 qu'une notifieation spéciale. L'auteur de l'amendement avait donc en vue de combler une lacune en indiquant les cas dans lesquels la notification spéciale serait considérée comme obligatoire.

Au sujet de la notification spéciale, personnelle et particulière, telle que la pratique française l'exigeait depuis longtemps, M. Fromageot fit connaître que la Délégation de France, après étude des différents memorandums, avait constaté que ce n'était plus là une pratique généralement suivie. Il faut reconnaître, ajoutait le délégué, que les raisons qui la justifiaient ont

(1) Quatrième séance plénière, p. 161 et *annexe* 36.

peu à peu disparu par suite du perfectionnement des moyens de communication et aussi en raison des précautions prises, dans les bases précédentes, pour assurer l'effectivité du blocus et la connaissance des données exactes de ce dernier.

A la première séance de la Commission un amendement (1) de la délégation d'Allemagne, sur le même point, vint proposer à nouveau la notification spéciale abandonnée par la France et réclamée par l'Italie. A la séance suivante, la Russie ayant proposé d'ajouter les mots « si possible » à la base 23, ce qui avait pour conséquence de rendre la notification spéciale qu'elle prescrivait, purement facultative, la discussion de la question fut renvoyée au comité d'examen. Les dispositions adoptées se trouvent dans l'article ci-après qui distingue, selon qu'il s'agit d'un navire qui se dirige vers le port bloqué ou qu'on sort.

Art. 16. — *Si le navire qui approche du port bloqué n'a pas connu ou ne peut être présumé avoir connu l'existence du blocus, la notification doit être faite au navire même par un officier de l'un des bâtiments de la force bloquante. Cette notification doit être portée sur le livre de bord avec indication de la date et de l'heure, ainsi que de la position géographique du navire à ce moment. Le navire neutre qui sort du port bloqué alors que, par la négligence du commandant de la force bloquante, aucune déclaration de blocus n'a été notifiée aux autorités lo-*

(1) P. 174 et *annexe* 43.

cales ou qu'un délai n'a pas été indiqué dans la déclaration notifiée, doit être laissé libre de passer.

La première hypothèse se réfère à un navire, approchant du port bloqué, qui n'a pas été touché par la notification de l'art. 11 et qui n'est pas dans le cas d'être présumé connaître l'existence du blocus. Une notification spéciale doit lui être faite dans la forme prescrite par le premier paragraphe de notre article. Il est dit expressément au rapport qu' « elle peut être faite aux navires d'une flotte convoyée par un vaisseau de guerre neutre, grâce à l'intermédiaire du commandant du convoi qui en donne reçu et qui prend les mesures nécessaires pour l'inscription de la notification sur le livre de bord de chaque navire ». Quelle va être la sanction ? « Le navire, continue le rapport, est empêché de passer, ce qui fait que le blocus est obligatoire pour lui, bien que n'ayant pas été *préalablement* notifié; c'est pour cela que cet adverbe a été omis dans l'art. 8. Il n'est pas admissible qu'un navire de commerce ait la prétention de ne pas tenir compte d'un blocus et de forcer le blocus par cette seule raison qu'il n'en avait pas personnellement connaissance. Seulement, s'il peut être empêché de passer, il ne peut être saisi que lorsqu'il essaie de forcer le blocus après avoir reçu la notification. Comme on le voit, cette notification spéciale joue un rôle très restreint, et ne doit pas être confondue avec la notification spéciale exigée d'une manière absolue dans la pratique de certaines marines. »

Si on se rappelle que c'est sur un amendement proposé par l'Italie et par l'Allemagne que cette disposition a été adoptée, il semble que cette dernière Puissance y ait trouvé la solution de la question qu'elle avait posée sur l'art. 11, concernant la liberté d'allure qu'elle réclamait au profit du commandant d'une force navale détachée et non en communication avec son gouvernement. Au moyen de cette notification spéciale, il pourra au moins *arrêter*, empêcher de passer, mais sans pouvoir les saisir, les navires neutres même avant toute notification par son gouvernement.

En ce qui concerne le navire sortant du port bloqué ; en tout premier lieu, il ne peut s'agir que des navires auxquels le délai de sortie aurait dû profiter, qui étaient dans le port au moment de l'établissement du blocus, à l'exclusion absolue de ceux qui s'y trouveraient après avoir forcé le blocus. Pour ces navires, pas de difficulté si la notification régulière a été faite aux autorités locales. Mais à défaut de cette notification, ou bien si elle ne fixait pas le délai prescrit par l'art. 9 ; 3°, le bloquant est alors en faute. Il devra laisser passer le navire. « C'est une sanction énergique, dit le rapporteur, qui correspond exactement à la nature de la faute commise et sera le meilleur moyen d'empêcher de le commettre. »

En somme, le port se trouve alors fermé à l'entrée, du dehors au moyen de la notification spéciale, mais non du dedans ou à la sortie.

Il est bien entendu que si le défaut de notification aux

autorités locales n'incombait pas au commandant des forces de blocus, la situation serait totalement changée. S'il avait fait, par exemple, tout ce qui dépendait de lui et qu'il ait été empêché de notifier par le mauvais vouloir des autorités locales qui auraient intercepté toute communication avec le dehors, il ne serait pas obligé de laisser passer à la sortie. Les navires qui veulent sortir seraient alors, en l'absence de la notification exigée et de la connaissance présumée du blocus, dans une situation analogue à celle qui est prévue par l'art. 16 alinéa.

Bien entendu, le commandant de l'escadre de blocus qui aurait négligé la notification aux autorités locales ou qui aurait omis de fixer un délai de sortie peut toujours réparer son omission ou son erreur et compléter sa notification.

En ce qui concerne le lieu de saisie, les observations qui précédaient les bases de discussion rappelaient d'abord que la saisie est uniquement la sanction de l'interdiction d'arriver au lieu bloqué et que cette interdiction est réellement maintenue par une force suffisante pour en assurer le respect. « Partant de ces idées communes, ajoute-t-on, les gouvernements en ont séparément poursuivi l'application par des voies à l'aide desquelles l'analyse doctrinale des auteurs a peu à peu échafaudé des systèmes, qui ont plus obscurci qu'éclairci les résultats pratiquement constatés. »

« En fait, les navires condamnés pour violation du

blocus sont toujours capturés avant d'avoir accompli véritablement l'acte interdit, c'est-à-dire avant d'avoir atteint le lieu bloqué, quelque rapprochés qu'ils en puissent être. Ce qu'exige la saisie c'est que l'acte de violation soit manifestement caractérisé et que la sanction corresponde vraiment à l'infraction.

« Ce n'est qu'au fur et à mesure que le navire s'approche du lieu bloqué que l'infraction se caractérise, jusqu'au moment où l'expédition destinée au port bloqué arrive dans le *rayon d'action* de la force bloquante, et alors l'infraction devient manifeste, la saisie est justifiée. »

Comme conclusion à ces observations, on proposait hardiment non plus ici de constater ce qui était généralement reconnu comme règle de droit international, mais selon les expressions même employées, de rapporter à leur origine commune les vues exprimées dans les memorandums et de les ramener à « une formule également commune énonçant ce qui est, en somme, le résultat pratique auquel elles paraissent toujours aboutir ».

Cette formule consistait dans les bases 24 et 25 ci-après reproduites.

24. — La saisie des navires neutres pour violation de blocus ne peut être effectuée que dans le rayon d'action des bâtiments de guerre chargés d'assurer la réalité du blocus.

25. — Le navire qui, en violation du blocus, est sorti du port bloqué, reste saisissable tant qu'il est poursuivi. Si la chasse en est abandonnée, la saisie ne peut plus être pratiquée.

La première fois que ces bases vinrent en discussion, à la quatrième séance plénière, une proposition allemande fut soumise à la Conférence. On demandait que les mots « réalité du blocus » fussent remplacés par ceux « effectivité du blocus ». M. Kriège faisait valoir à l'appui de cet amendement des raisons de concordance avec les dispositions des art. 14 et 15 où il est question de blocus effectif, et non de blocus réel.

M. Crowe fit remarquer que si l'on avait employé le mot « réalité » c'est qu'il avait paru qu'il était la meilleure traduction du terme anglais « effectiveness ». Quant au mot « effectivité » il avait paru douteux qu'il fut reconnu dans la littérature classique.

Sur les instances très courtoises, mais pressantes du délégué allemand auquel se joignit le délégué d'Autriche-Hongrie, le terme « effectivité » dût être admis. « Je ne suis pas sans savoir que nos collègues de France auront à surmonter certains scrupules d'une nature linguistique pour laisser passer le mot « effectivité ». Mais je les prierais d'en faire le sacrifice. » C'est ainsi que ce mot paraît devoir entrer dans notre langue à la demande de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie. C'est la rançon de l'honneur qui nous fut fait quand on déclara le Français, la langue officielle à la Conférence.

Sur cette base, une question beaucoup plus importante au point de vue juridique, fut discutée. Ce fut celle du *rayon d'action*. L'expression employée à la base 24 fut trouvée trop vague par le délégué japonais qui proposa

de fixer une zone bien déterminés, 1 000 milles marins par exemple autour du port ou de la côte bloquée, dans laquelle la saisie du navire forçant le blocus pourrait être effectuée.

C'est à cette occasion que M. Crowe expliqua les raisons qui avaient amené le gouvernement britannique à accepter le principe du *rayon de blocus*. Ces explications à raison de leur importance méritent d'être reproduites *in extenso*.

« D'après la doctrine anglaise, un navire est considéré comme coupable de violation de blocus dès qu'il a clairement manifesté l'intention de le violer, même s'il est rencontré à une très grande distance de la localité bloquée. L'étude des décisions, des cours des Prises britanniques démontre l'impossibilité d'appliquer cette doctrine dans toute sa rigueur théorique. Ces cours n'ont en effet jamais condamné pour violation un navire qui ne se trouvât pas, au moment de la saisie, tout près de la côte bloquée, et cela parce que c'était dans ces conditions seulement que les juges ont cru pouvoir admettre qu'il n'y avait aucun doute sur la vraie destination ultérieure du navire. La pratique de la Grande-Bretagne ne serait donc pas si éloignée de la théorie continentale et *c'est pourquoi le gouvernement britannique s'est déclaré disposé, dans un esprit de conciliation et en vue de faciliter des travaux de la Conférence, à faire la concession de sa doctrine.* »

Ce fut, en somme, la nuit du 4 août du droit interna-

tional maritime. Et comme ces manifestations sont toujours contagieuses les Etats-Unis se joignirent à l'Angleterre aussi dans un but de conciliation. Cependant ils crurent devoir faire une réserve et demandèrent avec le Japon qu'on fixât un rayon d'action bien défini et déterminé.

Divers exposés furent faits, faisant connaître les vues de chaque Délégation sur ce point, en particulier ceux du Contre-Amiral le Bris (1) (France) du contre-amiral Slade (Angleterre) (2), du capitaine de vaisseau Starke (Allemagne) (3), du vice-amiral baron de Sakamoto (Japon) (4) et de la Délégation des Etats-Unis d'Amérique (5). Cette dernière délégation et celle du Japon demandèrent des instructions à leur gouvernement respectif et finalement adoptèrent sans réserve la théorie du rayon d'action telle qu'elle est exposée dans le commentaire qui est joint à l'art. 17 et qui est reproduit ci-après.

Art. 17. — *La saisie des navires neutres pour violation du blocus ne peut être effectuée que dans le rayon d'action des bâtiments de guerre chargés d'assurer l'effectivité du blocus.*

« Lorsqu'un Gouvernement décide d'entreprendre

(1) *Annexe* 67.
(2) *Annexe* 70.
(3) *Annexe* 72.
(4) *Annexe* 98.
(5) *Annexe* 68 et 69.

une opération de blocus contre une partie quelconque de côte ennemie, il désigne un certain nombre de navires de guerre qui devront participer au blocus, et il en confie le commandement à un officier qui aura pour mission d'assurer par leur moyen l'effectivité du blocus. Le commandant de la force navale ainsi constituée répartit les navires mis à sa disposition suivant la configuration de la côte et la situation géographique des points bloqués, et donne à chacun d'eux des instructions sur le rôle qu'il aura à remplir, et en particulier sur la zone confiée à sa surveillance. C'est l'ensemble de ces zones de surveillance, organisées de telle manière que le blocus soit effectif, qui forme le rayon d'action de la force navale bloquante.

« Le rayon d'action ainsi compris est étroitement lié à l'effectivité du blocus et aussi au nombre des bâtiments qui y sont affectés.

« Il peut se présenter des cas où un seul navire suffira pour maintenir un blocus effectif — par exemple, à l'entrée d'un port ou à l'embouchure d'un fleuve dont l'estuaire est peu étendu — à la condition que les circonstances permettent au bloqueur de se tenir suffisamment rapproché de l'entrée. Dans ce cas, le rayon d'action est lui-même rapproché de la côte. Mais, si les circonstances le forcent, au contraire, à se tenir éloigné, il pourra se faire que le navire soit insuffisant pour assurer l'effectivité, et il deviendra alors nécessaire de lui adjoindre d'autres navires pour la maintenir. De ce fait le

rayon d'action devient plus étendu et plus éloigné de la côte. Il pourra donc varier suivant les circonstances et suivant le nombre des navires bloqueurs, mais sera toujours limité par la condition que l'effectivité soit assurée.

« Il ne semble pas possible d'assigner au rayon d'action des limites en chiffres fixes et invariables, pas plus qu'il n'est possible de fixer à l'avance et invariablement le nombre des bâtiments nécessaires pour assurer l'effectivité de tout blocus. Ces éléments doivent être déterminés, suivant les circonstances, pour chaque cas particulier de blocus ; peut-être pourrait-on le faire au moment de la déclaration.

« Il est évident qu'un blocus ne sera pas établi de la même façon pour une côte sans défense et pour une côte possédant tous les moyens modernes de défense. Il ne saurait être question dans ce dernier cas d'appliquer une règle telle que celle qui exigeait autrefois des vaisseaux arrêtés et suffisamment proches des points bloqués ; la situation serait trop dangereuse pour les navires de la force bloquante qui, par ailleurs, possèdent aujourd'hui des moyens plus puissants leur permettant de surveiller d'une façon effective une zone beaucoup plus étendue que jadis.

« Le rayon d'action d'une force navale bloquante pourra s'étendre assez loin, mais comme il dépend du nombre des bâtiments concourant à l'effectivité du blocus, et comme il reste toujours limité par la condition

d'effectivité, il n'atteindra jamais des mers éloignées sur lesquelles naviguent des navires de commerce, peut-être destinés aux ports bloqués, mais dont la destination est subordonnée aux modifications que les circonstances sont susceptibles d'apporter au blocus au cours du voyage. En résumé, l'idée de rayon d'action liée à celle d'effectivité telle que nous avons essayé de la définir, c'est-à-dire, comprenant la zone d'opérations des forces bloquantes, permet aux belligérants d'exercer d'une manière efficace le droit de blocus qui lui est reconnu, et, d'un autre côté, elle évite aux neutres d'être exposés à grande distance aux inconvénients du blocus, tout en leur laissant courir les dangers auxquels ils s'exposent sciemment en s'approchant des points dont l'accès est interdit par le belligérant. »

Art. 18. — *Les forces bloquantes ne doivent pas barrer l'accès aux ports et aux côtes neutres.*

Comme nous l'avons vu, cet article n'a d'autre utilité que de compléter l'art. 1er et de mieux sauvegarder les intérêts commerciaux des pays neutres.

Art. 19. — *La violation du blocus est insuffisamment caractérisée pour autoriser la saisie du navire, lorsque celui-ci est actuellement dirigé vers un port non bloqué, quelle que soit la destination ultérieure du navire ou de son chargement.*

Cet article ne fait qu'exprimer une application nouvelle de cette idée que la violation du blocus doit être manifestement caractérisée pour autoriser la saisie. On ne

peut pas dire que cette condition soit remplie lorsque le navire est actuellement dirigé vers un port neutre.

La base de discussion était la suivante :

29. — La violation du blocus est insuffisamment caractérisée pour autoriser la saisie du navire, lorsque celui-ci est actuellement dirigé vers un port neutre.

Après avoir fait des réserves et demandé que fut consacrée la théorie du voyage continu tant en matière de contrebande qu'en matière de blocus, la délégation des Etats-Unis accepta la rédaction de l'art. 19 telle qu'elle a été reproduite. Les additions furent proposées à la demande de l'Allemagne. Ce texte doit être interprété en ce sens que ce qui caractérise la violation du blocus, c'est la destination réelle du navire et non celle de la cargaison. On a réservé le droit pour le croiseur d'établir que cette destination pour un port non bloqué n'est qu'apparente et qu'en réalité, la destination immédiate du navire est bien le port bloqué. Voilà pour le droit de prévention.

L'art. 20 ne fait que reproduire sans modification la base 25 citée plus haut. Il est bien spécifié que le navire sorti ou qui a tenté d'entrer dans le port bloqué n'est saisissable que tant qu'il est poursuivi par un bâtiment de la force bloquante. Il ne suffirait pas qu'il fut rencontré par un croiseur de l'ennemi bloquant qui ne ferait pas partie de l'escadre de blocus. De même, quand le navire s'est réfugié dans un port neutre, la chasse n'est que suspendue mais non abandonnée.

Quant aux pénalités, on fut rapidement d'accord ; elles consistent dans la confiscation du navire et dans celle de la cargaison sous certaines conditions. C'est ce qu'exprime l'art. 21 qui ne fait que reproduire textuellement la base 27.

Art. 21. — *Le navire reconnu coupable de violation de blocus est confisqué. Le chargement est également confisqué, à moins qu'il ne soit prouvé qu'au moment où la marchandise a été embarquée, le chargeur n'a ni connu ni pu connaître l'intention d'atteindre le port bloqué.*

CONCLUSION

Telle est l'œuvre de la Conférence, au point de vue spécial qui nous occupe. A considérer cette œuvre d'ensemble, nous remarquerons tout d'abord qu'elle a réuni l'adhésion de toutes les puissances convoquées sur des points qui, jusques-là recevaient, en fait malgré la Déclaration de 1856, des solutions très différentes. Mais d'autre part, les solutions adoptées sur plusieurs de ces points n'ont été ni celles préconisées par les lignes de neutralité que soutenaient et appliquaient traditionnellement les puissances du continent, ni celles qu'avait prétendu imposer l'Angleterre. Ce furent des solutions nouvelles. Ainsi, en ce qui concerne l'effectivité du blocus, on a abandonné les deux conditions qu'avait posées la déclaration de 1780 : les navires n'ont plus besoin d'être arrêtés et de stationner. Cela était devenu impraticable et trop dangereux à raison des nouveaux engins de guerre. Les forces bloquantes pourront donc *croiser* devant les lieux bloqués. Le blocus par croisière qui avait été tant condamné, tant honni par le continent, tant soutenu, tant

pratiqué par l'Angleterre et par les Etats-Unis n'est plus interdit comme contraire à l'effectivité. Il est désormais permis, accepté par tous. Les diverses interprétations données sur ce point par les divers adhérents de la déclaration de 1856, sont toutes admises, toutes possibles, quel que soit le procédé par lequel le blocus sera établi et maintenu, stationnement et croisière, quel que soit même le nombre de navires qui y sera consacré, l'effectivité pourra être reconnue.

Les caractères de celle-ci paraissent avoir été transportés des procédés à employer aux résultats obtenus. Peu importent les premiers, c'est à ces derniers surtout qu'on paraît devoir s'attacher s'il empêche effectivement d'entrer dans les lieux bloqués, sans qu'il y ait non plus rien d'absolu à ce point de vue, les navires qui le gardent fussent-ils même momentanément éloignés, s'il est impartialement appliqué aux divers pavillons, accorderait-on même à des navires de guerre la permission d'entrer et celle de sortir, peu importe, il pourra être considéré comme effectif et par suite obligatoire.

Il est même un cas, où la permission d'entrer ne pourra pas être refusée, c'est s'il s'agit d'un navire neutre en état de détresse constatée.

Il paraît donc que ce doive être surtout des résultats de l'intervention des escadres de blocus que doive dépendre son effectivité. Et ces résultats consistant uniquement dans des faits, c'est de l'interprétation ou mieux de l'appréciation de ceux-ci que dépendra cette

question : appréciation qui ne saurait plus désormais être considérée comme arbitraire puisqu'elle sera donnée par deux degrés de juridiction, l'un national, l'autre international. Ce n'est pas qu'il faille se faire trop d'illusions sur le fonctionnement de ces deux juridictions, dont le caractère est si différent.

Leurs pouvoirs réciproques, leur fonctionnement, n'ira peut-être pas sans difficultés.

Le vœu ci-après, adopté par la Conférence sur la proposition et à la demande des Etats-Unis, en dit long sur le fonctionnement de cette « autorité judiciaire » selon l'expression du rapport, qui sera chargée d'apprécier les faits constitutifs de l'effectivité du blocus : « Les délégués des Puissances représentées à la Conférence navale qui ont signé ou qui ont exprimé l'intention de signer la convention de la Haye en date du 18 octobre 1907 pour l'établissement d'une Cour internationale des Prises, considérant les difficultés d'ordre constitutionnel qui, pour certains Etats, s'opposent à la ratification, sous sa forme actuelle, de cette convention, sont d'accord pour signaler à leurs Gouvernements respectifs l'avantage que présenterait la conclusion d'un arrangement en vertu duquel, lesdits Etats auraient, lors du dépôt de leurs ratifications, la faculté d'y joindre une réserve portant que le droit de recourir à la Cour internationale des prises, à propos des décisions de leurs tribunaux nationaux, se présentera comme une action directe en indemnité, pourvu toutefois que l'effet de

cette réserve ne soit pas de nature à porter atteinte aux droits garantis par la dite Convention, soit aux particuliers, soit à leurs gouvernements, et que les termes de la réserve forment l'objet d'une entente ultérieure entre les Puissances signataires de la même Convention. »

A peine une difficulté est-elle aplanie, qu'il en surgit une nouvelle pour entraver le fonctionnement de cette autorité judiciaire. Après celle relative au droit qu'elle appliquera, celle relative à ses pouvoirs par rapport aux tribunaux nationaux, après l'Angleterre, les Etats-Unis. Quoi qu'il en soit, l'effectivité du blocus est considérée désormais uniquement comme une question de fait, à trancher dans les conditions que nous venons de dire. Elle ne réside donc plus dans les procédés employés pour le maintenir, mais bien plutôt principalement dans ses résultats. Qu'il soit établi au moyen de croiseurs ou autrement, il peut être également valable et obligatoire.

Cependant, l'interdiction de l'emploi de croiseurs tel qu'on l'entendait antérieurement et que l'avait pratiqué l'Angleterre surtout n'a pas été abandonnée. S'il a été permis, il a été réglementé sévèrement et rigoureusement et nous avons vu les délégués anglais et américains renoncer solennellement à leurs doctrines sur ce point. La validité du blocus même effectif est subordonnée à des déclarations comportant notamment les limites géographiques du littoral bloqué et les sanctions du blocus ne peuvent être appliquées, du moins en ce

qui concerne les navires qui se dirigent vers les lieux bloqués, que dans les limites de ce qu'on a appelé le *rayon d'action*. Ainsi entendu et réglementé, le blocus, qu'il soit même établi au moyen de croiseurs, ne présente plus les inconvénients qui l'avait fait proscrire. Son champ ne s'étend plus à toutes les régions, à toutes les mers ; il n'est plus susceptible de dégénérer en une interdiction totale et arbitraire, pour les neutres, de naviguer ; il cesse d'être pour eux une exception générale, pour toute la durée de la guerre, à la liberté du commerce sous prétexte d'empêcher le commerce avec l'ennemi. Il est devenu une interdiction générale sans doute, mais limitée à un point donné du territoire de ce dernier. Et ainsi paraît devoir disparaître le droit de prévention, au moyen duquel sur un simple soupçon, la puissance bloquante se permettait d'arrêter et de saisir des bâtiments neutres dans des mers éloignées des lieux soumis au blocus. Nous disons « paraît devoir disparaître » car cette notion du *rayon d'action* si ingénieuse, si séduisante n'est pas sans présenter un certain danger à raison de l'imprécision et du vague qui la caractérise. Certaines nations, les Etats-Unis et le Japon ont aperçu tout de suite cet inconvénient. Et ce n'est pas sans difficulté que cette dernière puissance l'a adoptée. Réflexion faite, c'est peut-être en raison de ce caractère dont nous lui faisons reproche qu'elle a pu réunir toutes les adhésions.

Nous n'avons pas à revenir sur les précautions minu-

tieuses que nous avons analysées en détail et qui ont été prises pour les notifications.

Il ne nous reste plus à signaler que deux points. Le premier est la condamnation de la théorie du voyage continu qui semble résulter des termes de l'art. 19. Il complète les dispositions déjà signalées de l'application desquelles doit résulter la suppression du droit de prévention et, en outre, il rend impossible le maintien de la théorie de la continuité du voyage. Seule, désormais, la destination réelle du navire peut justifier la saisie pour violation du blocus, mais seulement dans les conditions déjà expliquées d'effectivité, de notification et de rayon d'action. On n'a plus à se préoccuper de la destination ultérieure de la cargaison. Quant au droit de suite, il a été maintenu pour les navires qui ont violé le blocus, tant par sortie que par entrée, mais sous certaines conditions. Aussi d'abord, il faut qu'il soit poursuivi non par un navire quelconque appartenant à la puissance bloquante, mais par un bâtiment de l'escadre de blocus. Ensuite, la saisie n'est plus permise en cas d'abandon de la chasse ou du blocus. Quant aux sanctions, en ce qui concerne le navire, la confiscation est toujours permise pour violation du blocus, tandis que celle de la cargaison ne l'est que si le chargeur a connu ou pu connaître, au moment de l'embarquement, l'intention de violer le blocus.

On ne saurait attendre de nous une appréciation critique de l'œuvre, si importante, accomplie par la Con-

férence. Nous nous sommes efforcés d'en donner l'exposé aussi complet, aussi clair qu'il nous a été possible. Des commentaires plus autorisés, que ne saurait être celui que nous ferions, ne manqueront pas d'en être donnés, en attendant qu'advienne, bien qu'il ne soit pas désirable, le seul commentaire autorisé et définitif, d'une grande guerre navale. C'est alors seulement qu'il sera permis de se rendre compte de la valeur des minutieuses règles qui furent posées pour contenir les belligérants et garantir les neutres.

Le Président,
ANDRÉ WEISS.

Vu pour le Doyen l'assesseur,
CAUWES.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur
de l'Académie de Paris,
LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

—

PREMIÈRE PARTIE

INTRODUCTION. 1

Chapitre Premier. — La guerre maritime et le blocus antérieurement à 1780. 11

Chapitre II. — La nation du blocus d'après la déclaration de 1780. 29

Chapitre III. — Le blocus de 1780 à 1801. Ses conditions d'après a déclaration de 1800 42

Chapitre IV. — Le blocus continental. 52

Chapitre V. — Le blocus depuis 1815 jusqu'à la Convention de Paris 1856. 77

Chapitre VI. — La Déclaration de 1856. Ses caractères, ses solutions. Comparaison avec les déclarations de neutralité armée. . 80

Chapitre VII. — Résultats de 13 Déclaration de 1856. Etat de la question à la veille de la Conférence de Londres. 103

DEUXIÈME PARTIE

Le Blocus aux Conférences de la Paix et à la Conférence de Londres 1908-09

Chapitre Premier. — Les préliminaires de la Conférence navale de Londres 129

Chapitre II. — La Conférence de Londres 148

Chapitre III. — L'œuvre de la Conférence en matière de blocus . 167

CONCLUSION. 205

Saint-Amand (Cher). — Imprimerie BUSSIÈRE